

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU STATUT JURIDIQUE DE L'ÉTRANGER

AU REGARD DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 10 mars 1928, à 14 heures

PAR

Marcel LACHAZE

Auditeur au Conseil d'Etat

Président : M. ROLLAND, professeur.

*Suffragants : { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.
BASDEVANT, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

1928

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU STATUT JURIDIQUE DE L'ÉTRANGER

AU REGARD DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 10 mars 1928, à 14 heures

PAR

Marcel LACHAZE

Auditeur au Conseil d'Etat

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants : { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur.*
BASDEVANT, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

—
1928

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



DU STATUT JURIDIQUE DE L'ÉTRANGER

AU REGARD DU DROIT PUBLIC FRANÇAIS

INTRODUCTION

Il n'est pas de constatation plus banale que celle du nombre considérable des étrangers qui séjournent sur le territoire français. D'après les résultats du recensement de 1926 la population étrangère s'élevait à 2.498.230 habitants, soit à plus de 6 % de la population totale ; la progression par rapport aux recensements précédents s'établit comme suit :

Années de recensement	Population totale	Population étrangère	Proportion
1851	35.783.170	371.289	1,06
1861	37.386.313	506.381	1,35
1872	36.102.921	740.668	2,03
1881	37.672.048	1.001.090	2,67
1891	38.218.903	1.130.211	2,97
1901	38.965.945	1.037.778	2,67
1911	39.606.992	1.132.696	2,88
1921	39.209.766	1.550.459	3,95
1926	40.743.851	2.498.230	6,13

La progression est particulièrement marquée pour la dernière période quinquennale au cours de laquelle l'augmentation de 1.534.085 habitants constatée dans la population française est due jusqu'à concurrence de 947.771 unités à l'accroissement du nombre des étrangers, le nombre des Français n'ayant progressé que de 586.311. A l'heure actuelle, dans 12 départements, la

proportion des étrangers dépasse 10 % de la population totale ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessous :

Départements	Population totale	Population étrangère
Alpes-Maritimes	435.253	140.648
Ardenne	297.448	30.782
Aude	291.951	30.096
Bouches-du-Rhône	929.549	180.118
Hérault	500.575	56.470
Meurthe-et-Moselle	552.087	81.668
Moselle	633.461	114.409
Nord	1.969.159	233.026
Pas-de-Calais	1.171.912	153.175
Pyrénées-Orientales	229.979	33.874
Var	347.932	60.664

C'est le département des Alpes-Maritimes qui détient le record du pourcentage le plus élevé avec 32 %. Quant au département de la Seine, si, contrairement à ce qu'on pourrait croire, la proportion des étrangers n'y atteint pas *in globo* 10 % (423.784), en revanche il est certaines communes où cette proportion est largement dépassée ; c'est ainsi que d'après une déclaration de M. Morizet, Maire de Boulogne-sur-Seine et Sénateur de la Seine, la proportion des étrangers atteindrait un septième à Boulogne-sur-Seine et un sixième à Aubervilliers (Séance du Sénat du 18 mars 1927, *Journal officiel* du 19, Débats parlementaires, page 298).

Ces chiffres suffisent à montrer l'intérêt que présente toute étude du statut des étrangers. Ils reflètent, dans une certaine mesure, l'évolution de notre droit à l'égard des étrangers à l'époque contemporaine.

Jusqu'à la Révolution française toutes les législations européennes faisaient une soigneuse distinction entre les nationaux et les étrangers ; non seulement les étrangers n'étaient admis que difficilement sur le territoire, mais les droits dont ils jouissaient n'étaient qu'une très minime part de ceux qui étaient reconnus aux nationaux ; la question du statut de l'étranger ne présentait d'ailleurs à l'époque qu'un intérêt assez restreint, à raison de la rareté des déplacements. Mais depuis la fin du XVIII^e siècle les

institutions juridiques dans ce domaine comme dans bien d'autres ont subi une transformation radicale, qui a entraîné au profit des étrangers les deux conséquences suivantes : l'accès du territoire national leur a été facilité, ils ont été placés sinon sur un pied d'égalité avec les nationaux du moins dans une situation se rapprochant de plus en plus de celle des nationaux. Cette évolution a son origine dans une double série de phénomènes les uns d'ordre politique, les autres d'ordre économique.

Dans l'ordre politique c'est la Révolution française qui a été le point de départ du droit nouveau. La Révolution a proclamé les droits de l'homme avant de proclamer ceux du citoyen ; partant de l'homme envisagé uniquement en tant qu'être raisonnable, abstraction faite de toute autre considération et notamment de la notion de nationalité ; les termes très généraux de la Déclaration des droits de l'homme sont décisifs à cet égard ; aussi bien dans les assemblées révolutionnaires s'est manifesté à maintes reprises le souci de donner au droit un caractère d'universalité par delà les barrières artificielles des frontières. D'ailleurs s'il est vrai que, selon la remarque de Tocqueville, la notion essentielle impliquée dans la démocratie est celle d'égalité, la logique veut que cette égalité ne soit pas bornée aux nationaux mais s'étende également dans la mesure du possible aux étrangers. Or, au cours du xix^e siècle, le progrès des idées démocratiques n'a cessé de s'accroître ; la démocratie qui déjà au dire de Royer-Collard « coulait à pleins bords » en France il y a un siècle a étendu son empire à la quasi totalité des nations civilisées : il est dès lors naturel que, dans la plupart des États le statut de l'étranger soit devenu de plus en plus voisin de celui du national. Comme, d'autre part, l'évolution politique a tendu à donner à tous les États des institutions analogues coulées dans le même moule démocratique, le statut des étrangers non seulement s'est rapproché du droit commun dans la plupart des États mais encore a pris une certaine uniformité dans l'ensemble du monde civilisé.

La diffusion des idées démocratiques, même, en exaltant la dignité de la personnalité humaine, tend aujourd'hui à faire de l'homme envisagé, abstraction faite de sa nationalité, un sujet de droit dans les rapports internationaux. Pendant longtemps,

« l'individu comme tel n'était ni membre, ni sujet de la communauté internationale » (Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, 1927, p. 55). « Dans la vie juridique des peuples, l'individu n'apparaissait que derrière l'organisation politique dont il faisait partie » (Politis, *op. cit.*, p. 57). Aujourd'hui, à la suite d'un mouvement de doctrine, auquel s'attachent les noms d'Heffter, de Fiore, de Westlak, de Bonfils et de Kauffmann, « au vieux droit des gens qui ne voyait pas plus loin que les Etats, s'est substitué un nouveau droit qui, au-dessus des Etats voit l'homme... vraie fin du droit international » (de Lapradelle, *La question chinoise dans la Revue générale de droit international public*, 1901, p. 339 et 340). Le droit positif contient déjà des traces significatives de cette évolution : ce sont, d'une part, les traités ayant pour objet la protection de la personne dans les rapports internationaux et relatifs notamment à la répression de l'esclavage, à la lutte contre la piraterie, la traite des blanches, le trafic des armes, spiritueux et substances nocives, à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la protection des minorités ethniques, au statut des apatrides ou heimatlosen (voir à ce sujet Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, p. 757), c'est d'autre part, le recours des particuliers à la justice internationale admis dans certains cas (voir à ce sujet l'article de M. Trotabas, *La défense des intérêts privés devant les juridictions internationales*, D. H., 8 déc. 1927). Comme l'a démontré M. Politis dans un cours professé à l'Académie de droit international de la Haye (*Recueil*, 1925, I), cette tendance est conforme à l'évolution des groupes sociaux, qui vise à rattacher l'individu à des collectivités de plus en plus vastes, à la conception moderne de l'Etat qui repose essentiellement sur la poursuite de l'intérêt général assuré pour le plus grand bien des individus par l'organisation de services publics, au fondement et au but du droit international qui, en dernière analyse, vise moins les Etats que les individus. (Voir en outre, sur la question, l'article du Pr Scelle, *Essai de systématique du droit international*, dans la *Revue générale du droit international public*, 1923, p. 116).

Il est un second facteur qui a hâté et précipité l'évolution en la rendant absolument nécessaire : c'est le développement prodi-

gieux des moyens de communication et, par suite, des relations internationales entre les peuples. Les merveilleuses inventions du xix^e siècle dans le domaine des transports : chemins de fer, navigation à vapeur continuées au xx^e siècle par l'aviation et l'automobile, ont abouti à raccourcir considérablement le globe, Surtout, la rapidité et l'abaissement du prix des transports ont eu pour effet de rendre accessibles les déplacements internationaux non plus seulement comme autrefois aux personnages officiels et aux privilégiés de la fortune, mais à la grande masse de la population ; et ceci au moment même où l'uniformité sans cesse croissante des conditions matérielles de la vie dans les pays civilisés aboutissait à atténuer la rigueur des dépaysements. Que ces déplacements soient commandés par les nécessités économiques : migration de travailleurs, voyages d'hommes d'affaires, ou qu'ils résultent simplement de la fantaisie individuelle : voyages de touristes, peu importe au point de vue qui nous occupe puisque de toute façon ils se traduisent par le même phénomène qui est l'établissement temporaire ou à demeure d'étrangers sur le territoire d'un Etat autre que leur Etat d'origine. Aussi la liberté de circulation internationale est-elle considéré aujourd'hui comme un véritable droit.

* * *

Progrès des idées démocratiques, développement des moyens de communication, tels sont donc les deux facteurs qui sont à l'origine de la transformation profonde qu'a subi le droit de l'étranger depuis un peu plus d'un siècle. Mais l'action de ces deux facteurs a été, dès l'origine, contrariée par celle de facteurs agissant en sens inverse : ces derniers n'ont cessé de se multiplier et de croître en intensité au cours de la période contemporaine si bien qu'aujourd'hui, par un nouveau renversement de la situation, c'est leur action qui parfois tend à prédominer.

Dans l'ordre politique, il est un phénomène qui a influé et continue à influencer considérablement en la matière, c'est le développement du nationalisme. Avant la Révolution française la quasi totalité des Etats européens étaient constitués en monarchies et

le lien qui unissait le sujet et le souverain était essentiellement un lien personnel ; il en résultait que la notion de national n'avait pas la précision que nous lui attribuons aujourd'hui. Une curieuse survivance historique donnera une idée de l'imprécision où flottait alors cette donnée : les Andorrans, vassaux de la France et de l'Espagne ne sont, à proprement parler, ni Français ni Espagnols ; néanmoins ils ne sauraient être regardé comme étrangers dans aucun de ces deux pays ; c'est ce qui a été jugé notamment pour la France par le tribunal de Toulouse (22 nov. 1905 « Duadre »). Par ailleurs, sous l'Ancien régime, les frontières ne pouvaient être tracées nettement, car les suzerainetés se chevauchaient mutuellement ; pour citer un exemple caractéristique, faut-il rappeler qu'il y avait en Alsace des princes possédés qui relevaient du Saint Empire ? La Révolution française dans ce domaine a été la source de transformations profondes ; plaçant le siège de la souveraineté non plus dans la personne d'un prince mais dans la masse des citoyens, elle a fait de ces citoyens les participants directs du pouvoir politique ; « l'humanité depuis lors vit dans une ère de nationalisme politique où l'homme appartient à un corps étatique dont il forme en quelque sorte la substance même » (Delessert, *L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique*. Lausanne, 1924). Cette condition nouvelle de l'individu a engendré l'idée moderne de nationalité conçue comme un lien étroit et précis exclusif de tout autre qui rattache l'individu à telle ou telle collectivité. D'autre part, la suppression des derniers vestiges du régime féodal a contribué à donner à la notion des frontières une précision dont elle était jusque là dépourvue. Il en est résulté que les individus, unis par le lien d'une même nationalité à l'intérieur de frontières bien déterminées ont pris une haute conscience de l'entité collective qu'ils représentaient ; ils ont conçu ou, pour employer un terme en faveur, ils ont « réalisé » pleinement l'idée de nation et ainsi l'idée de nationalité a engendré le nationalisme (Voir sur cette évolution historique, F. Delaisi, *Les contradictions du monde moderne*, 1925, p. 196 et 202).

Il paraît superflu d'indiquer le rôle immense qu'a joué le nationalisme dans l'histoire du xix^e siècle. Ce qu'il convient sur-

tout de signaler c'est que l'ère du nationalisme ne semble pas près de se clore et que la guerre mondiale, bien loin d'en marquer la fin, semble lui avoir insufflé une force nouvelle ; non seulement les traités de paix ont consacré la floraison dans l'Europe centrale et orientale d'un grand nombre d'Etats nouveaux conscients parfois à l'excès de leur âme nationale ; mais la guerre et les événements qui l'ont suivie ont abouti à un réveil très vif et presque agressif du sentiment national chez certains Etats jusque-là un peu somnolents tels que l'Italie et la Turquie.

Que le nationalisme soit éminemment peu favorable aux étrangers, c'est ce qui ne saurait surprendre. Tout groupement collectif qui prend une haute idée de lui-même tend nécessairement à exclure quiconque ne fait pas partie du groupement ; dès lors un pays où sévit avec force le nationalisme s'appliquera à réduire le plus possible la présence des étrangers sur son territoire et fera, à l'étranger admis à résider, un statut très différent de celui du national. Cette tendance est poussée à l'extrême lorsque le nationalisme puise la source de son inspiration dans la notion de race. La notion de race en faisant ressortir les différences foncières et irrémédiables qui séparent les peuples est celle qui est le moins propre à favoriser leur fusion dans le domaine juridique. Aussi l'emprise de cette notion sur l'opinion publique se traduit-elle par des mesures d'une extrême rigueur à l'égard des étrangers ou du moins de certaines catégories d'entre eux ; la politique des Etats-Unis à l'égard des noirs et des jaunes en fournit un exemple frappant.

Dans l'ordre économique d'autres facteurs non moins puissants contrarient l'évolution des législations dans un sens favorable aux étrangers. L'expérience de la guerre, en portant au maximum l'effort de production réalisé à l'intérieur de chaque Etat et en révélant l'étendue de l'emprise allemande sur les forces économiques de certains pays, a donné une vigoureuse impulsion à une théorie qui jusqu'alors faisait plutôt figure d'hérésie dans la science économique, la théorie suivant laquelle, dans chaque pays, l'économie nationale doit rester aux mains des nationaux. Un pays, dit-on, dont la production est dirigée par des mains étrangères, perd toute indépendance économique et partant risque de perdre son indépendance politique ; l'Espagne et

le Portugal ont été longtemps relégués à un rang secondaire pour ce motif. Dès lors les deux éléments qui concourent à la production, le capital et le travail, doivent avoir un caractère spécifiquement national.

La question de l'exclusion des capitaux étrangers s'est présentée au cours de ces dernières années sous un jour nouveau qu'a révélé dans certains pays et notamment en France la dépréciation de la monnaie. La dépréciation de la monnaie nationale permet en effet aux étrangers ressortissant de pays à change apprécié d'acquérir presque à vil prix des fractions considérables de la richesse nationale, spécialement d'effectuer d'importantes acquisitions immobilières et de s'assurer une influence prépondérante dans la direction des sociétés. Le péril est apparu à certaines heures particulièrement pressant dans notre pays, comme en témoignent les nombreux projets de loi touchant la restriction des acquisitions immobilières par les étrangers (voir notamment le projet déposé par le gouvernement à la Chambre le 27 janvier 1920) ainsi que la diffusion de la pratique des actions à vote plural dans les sociétés anonymes.

Quant aux travailleurs étrangers un courant législatif se dessine dans beaucoup de pays qui tend à les écarter plus ou moins rigoureusement du marché du travail ; ce courant se manifeste avec une vigueur particulière chez les peuples qui en raison de leur forte armature économique jouissent d'un « standard of life » plus élevé que leurs voisins et qui par suite redoutent l'avisement des salaires que pourrait entraîner l'afflux de la main d'œuvre étrangère. L'attitude des Etats-Unis et de l'Australie au sujet de l'immigration des jaunes pour une large part s'explique par l'influence de semblables considérations.

En résumé deux courants d'idées s'opposent à l'heure actuelle dans la matière du statut des étrangers : courant libéral, courant restrictif. Il serait intéressant de rechercher comment se combinent ces courants en droit privé ; on verrait alors qu'après avoir visé très nettement à conférer à l'étranger les mêmes droits qu'au national — citons à ce sujet l'exemple fameux de la loi du 14 juillet 1819 « relative à l'abolition du droit d'aubaine et de détraction » — la législation civile la plus

récente établit dans certaines matières très importantes des différences notables entre le national et l'étranger. Il suffira de mentionner à cet égard l'exemple des lois sur les loyers et notamment des deux dernières en date, loi du 4 avril 1926 pour les baux civils, loi du 30 juin 1926 dite de « la propriété commerciale ». Toutefois, il est juste de souligner que les textes restrictifs de cette nature sont très rares et que « pratiquement aujourd'hui, sauf un ou deux droits, la jurisprudence concède à l'étranger la jouissance de tous les droits privés qui ne lui refuse pas un texte formel » (Pillet et Niboyet, *Manuel de droit international privé*, 1924).

L'objet de la présente étude est de rechercher comment se combinent et se concilient les deux courants sus indiqués dans notre droit public. L'extrême complexité de cette branche du droit donne à une semblable étude un intérêt peut-être supérieur à celui qu'elle offrait en droit privé. Obéissant à un souci de simplification que suffit à justifier l'étendue du sujet et sans méconnaître tout l'intérêt que présenterait l'étude du droit public en vigueur dans nos possessions d'outre-mer, nous restreindrons le champ de nos investigations au droit public métropolitain ; nous laisserons de côté par ailleurs, dans le droit public, tout ce qui touche au droit fiscal ; il y a là, en effet, une matière tout à la fois très vaste et très nettement délimitée qui à elle seule mériterait une étude spéciale.

Enfin, nous croyons utile d'ajouter que la présente étude ne vise que les personnes privées à l'exclusion des personnes publiques et de leurs représentants ; et parmi ces personnes privées, uniquement celles qui ont dans toute la force du terme la qualité d'étrangères à l'exclusion des sujets ou des protégés français ainsi que des ressortissants des pays de protectorat ou des territoires sous mandat.

* * *

La position du sujet étant ainsi bien précisée il est nécessaire de dégager tout d'abord quelques principes généraux.

En effet, si dans chacune des divisions du droit public, des considérations particulières influent sur le statut de l'étranger,

il est deux notions fondamentales qui dominent en quelque sorte la matière. Ces notions sont les mêmes qui constituent la base et la substance du droit public moderne ; ce sont celles de démocratie et de sûreté de l'état.

S'il est vrai comme l'a démontré le professeur Hauriou (*Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 2) que le régime constitutionnel est un équilibre fondamental entre l'ordre et le pouvoir d'une part, la liberté d'autre part cette dualité d'éléments se présente avec un caractère particulièrement frappant dans le régime démocratique. L'Etat démocratique, tout en impliquant une très large conception de la liberté individuelle, ne saurait subsister sans l'armature d'un pouvoir fort susceptible d'astreindre l'individu aux disciplines que commandent les exigences de la vie sociale. En d'autres termes, l'Etat démocratique comme tout groupement collectif postule des sacrifices imposés aux individus dans l'intérêt de la collectivité, intérêt qui peut se traduire en l'occurrence par la formule de sûreté de l'Etat au sens le plus étendu de l'expression. Cette opposition de l'individu et de l'Etat se retrouve à toutes les avenues du droit public, qu'il s'agisse des libertés publiques où le champ de l'activité individuelle est assujéti à des limitations inspirées par l'intérêt collectif ; qu'il s'agisse des droits politiques dont l'exercice est subordonné à de multiples restrictions ; qu'il s'agisse des services publics, auxquels l'individu ne collabore pas toujours volontairement mais sous l'empire de la contrainte, dont il ne bénéficie pas toujours de plein droit mais sous certaines réserves.

Les deux notions qui viennent d'être brièvement analysées sont à la base du statut juridique de l'étranger.

La notion de démocratie tout d'abord influe sur le statut de l'étranger et ceci dans deux sens diamétralement opposés. Assurément le principe égalitaire qui constitue le fond de cette notion tend à faire reconnaître à l'étranger en même temps que le libre accès au territoire des droits sensiblement égaux à ceux des nationaux ; c'est là un point sur lequel il a déjà été insisté *supra* (p. 3). Mais il ne faut pas perdre de vue que la conception du citoyen qui est le fruit direct du régime démocratique a pour effet de rejeter l'étranger en dehors de la cité à certains points de vue essentiels. La souveraineté résidant uniquement

dans les membres du corps social, les droits politiques qui sont le mode d'expression de cette souveraineté sont nécessairement réservés aux nationaux. Si l'armée de métier d'un régime autocratique peut sans inconvénient comprendre des effectifs étrangers, l'armée d'une république démocratique qui n'est que la représentation de la nation armée ne peut qu'être fermée aux étrangers. De même tandis que la fonction publique était considérée comme le service du prince, peu importait qu'elle fut confiée à des étrangers et chacun sait que l'Ancien régime a recruté hors de nos frontières quelques-uns de ses meilleurs serviteurs ; faut-il citer les Mazarin, les Maurice de Saxe, les Necker ? au contraire, la fonction publique dans l'état démocratique étant considérée comme une fonction remplie au nom de la collectivité ne saurait être exercée par les étrangers.

Si de la notion de démocratie découlent pour l'étranger des conséquences opposées, la notion de sûreté de l'Etat au contraire produit ses effets dans un sens unique qui est nécessairement défavorable à l'étranger ; mais il faut insister sur ce qu'englobe cette notion de sûreté de l'Etat qui prend une extension grandissante à mesure que les fonctions de l'Etat s'amplifient et que les intérêts dont il assume la charge croissent en nombre et en importance. Assurément la sûreté politique et militaire reste le substratum de la notion de sûreté de l'Etat mais cette conception de la santé politique et militaire s'élargit sans cesse à mesure que les progrès de la civilisation resserrent les liens de l'interdépendance sociale. La sûreté politique et militaire ne dépend pas seulement des relations internationales et du bon fonctionnement des services de police ; elle ne serait qu'un leurre, tout au moins en ce qui concerne la sûreté extérieure, si elle ne s'appuyait sur une puissance économique et ainsi la gestion de l'économie nationale constitue un élément essentiel de ce qu'on a appelé dans une formule célèbre « le potentiel de guerre » de chaque nation ; l'organisation anarchique de la production peut aboutir à des conflits économiques susceptibles de dégénérer facilement en conflits sociaux et politiques ; et ainsi la gestion de l'économie nationale intéresse directement l'ordre public intérieur.

Par ailleurs la notion de sûreté de l'Etat dépasse la notion

de sûreté militaire et politique depuis que la mission de l'Etat tend à se faire de plus en plus haute et l'on pourrait presque dire en ce sens qu'il n'est pas un service public dont le bon fonctionnement soit indifférent à la sûreté de l'Etat. La sûreté de l'Etat c'est son crédit auquel est lié le sort de toutes les fortunes privées et qui dépend lui-même de l'équilibre budgétaire partant du bon fonctionnement des services financiers. Le fonctionnement des services d'enseignement ou d'hygiène, par l'intérêt qu'il présente pour la collectivité, n'est pas non plus indifférent à la sûreté de l'Etat.

La notion de sûreté de l'Etat prend ainsi chez les peuples modernes une ampleur qui appelle nécessairement de sévères restrictions de la liberté individuelle. Que ces restrictions soient conçues avec plus de rigueur à l'égard des étrangers qu'à l'égard des nationaux c'est ce qui va de soi. Sur l'étranger, par le fait même qu'il n'appartient pas à la communauté nationale, pèse en quelque sorte à titre permanent une présomption défavorable. L'étranger n'a pas les mêmes raisons que le Français d'être attaché à notre pays ; bien plus l'attachement qu'il conserve généralement pour son pays d'origine peut lui dicter une ligne de conduite en opposition formelle avec les intérêts français. En outre quelle que soit la pureté de ses intentions, la seule présence de l'étranger sur le territoire national est parfois de nature à constituer un danger : les réfugiés politiques peuvent amener des complications diplomatiques ; l'afflux de la main-d'œuvre étrangère peut entraîner une crise économique. De là toute une série de mesures prises par la puissance publique pour que la présence de l'étranger sur le territoire national ne risque pas de tourner à la ruine de l'Etat ou tout au moins de compromettre les grands intérêts dont il s'est fait le gardien.

Ces mesures en tant qu'elles concernent les seuls étrangers à l'exclusion des nationaux peuvent se grouper sous deux chefs : les unes ne sauraient s'appliquer juridiquement qu'aux étrangers ; tel est le cas de la réglementation du droit d'accès au territoire ou de l'expulsion hors de ce territoire ; les autres pourraient s'appliquer juridiquement aux nationaux, mais revêtiraient à leur égard un caractère d'excessive rigueur ; tel est le cas des restrictions que subissent les libertés publiques pour les étrangers.



Une question préliminaire se pose encore au seuil de cette étude : quelle est la source des règles de droit applicables aux étrangers ? C'est tout d'abord comme pour les nationaux la législation interne, qui comprend des textes législatifs et des textes réglementaires : décrets, arrêtés, circulaires. Le départ entre la compétence du pouvoir législatif et celle du pouvoir exécutif est-il le même pour les étrangers que pour les nationaux ? A la vérité une extension des pouvoirs de l'Exécutif en l'occurrence se justifie par cette considération que l'étranger n'ayant aucun lien de droit avec la communauté nationale, constituant en quelque sorte un tiers à l'égard de la nation peut, à bon droit, être soumis à un régime de police rentrant dans la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Toutefois il faut tenir compte de ce fait que l'étranger n'a aucune part à la désignation des agents du pouvoir exécutif lesquels pourraient être tentés d'exercer sur lui un arbitraire excessif ; il n'a pas davantage part à la nomination des membres du Parlement, mais du moins les Chambres par leur caractère collégial constituent-elles l'autorité présentant les garanties les plus sérieuses. Il paraît donc raisonnable d'admettre une extension des pouvoirs de l'Exécutif à l'égard des étrangers, mais une extension légère analogue à celles dont font l'objet les sujets français de l'Algérie ou de nos possessions coloniales. En fait la suite de cette étude montrera que dans maintes occasions l'étranger est soumis à une réglementation administrative qui ne pourrait s'appliquer aux nationaux que sous forme de loi.

Mais la législation interne n'est pas la seule source du droit applicable aux étrangers. Son domaine se restreint même de plus en plus aux dépens des traités internationaux. Pendant longtemps, à l'exception de certains traités de portée très limitée, tels que les conventions de délimitation de frontières ou le traité franco-suisse du 14 décembre 1887 sur la fréquentation scolaire, les seuls traités qui réglaient le statut juridique de l'étranger étaient les traités de commerce et d'établissement, lesquels ne contiennent que rarement des clauses intéressant le droit public. C'est à l'époque contemporaine, exactement en 1904, qu'est

apparu un nouveau type de traité dont l'importance au regard du droit public ne saurait être trop soulignée : le traité de travail. Les traités de travail qui se proposent selon la belle formule du préambule du traité de 1904, « d'assurer à la personne du travailleur des garanties de réciprocité analogues à celles que les traités de commerce ont prévues pour les produits du travail » ont découlé nécessairement de l'ampleur prise par le mouvement migratoire entre certains peuples. Ils règlent soit les conditions d'admission des travailleurs dans les Etats contractants, soit le statut de ces travailleurs au regard des législations nationales en une foule de matières qui concernent le droit public, telles que le droit syndical, le bénéfice des lois ouvrières, l'assistance et la prévoyance sociale. Le traité franco-italien du 15 avril 1904 est le premier qu'ait conclu notre pays, et jusqu'à la fin de la guerre il est demeuré unique. C'est à la suite du courant intense d'immigration consécutif à la guerre que de nouveaux traités ont été conclus : traité franco-italien du 30 septembre 1919 qui règle à la fois les conditions d'entrée des travailleurs et leur statut juridique ; traités avec la Pologne (3 septembre 1919), avec la Tchéco-Slovaquie (20 mars 1920), avec la Belgique (24 décembre 1924) qui concernent uniquement l'immigration des travailleurs ; traités avec la Pologne (14 octobre 1920), avec la Belgique (30 novembre 1921), avec le Grand Duché du Luxembourg (4 janvier 1923) relatifs uniquement à l'assistance publique. Ces traités garantissent aux étrangers qui peuvent en invoquer le bénéfice un statut privilégié par rapport aux étrangers ordinaires ; mais tout porte à croire que l'extension de ces traités fera, dans un avenir plus ou moins prochain, de ce statut privilégié le régime de droit commun.

* * *

Les directives générales auxquelles obéit notre droit public en la matière étant ainsi dégagées, il convient d'examiner en détail le statut de l'étranger. Notre étude se divisera en quatre parties :

- 1° Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ;
- 2° L'étranger et les libertés publiques ;
- 3° L'étranger et les droits politiques ;
- 4° L'étranger et les services publics.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE (1)

1° Généralités.

Dans quelle mesure les étrangers doivent-ils être admis sur le territoire national, telle est la première question qu'il convient de se poser avant d'étudier le statut proprement dit de l'étranger résidant en France. La solution de ce problème dépend essentiellement des deux facteurs qui ont été dégagés *supra* : la notion de démocratie et le souci de la sécurité de l'Etat. L'esprit démocratique dans sa pureté première ne peut être satisfaite que par la suppression de toutes les barrières qui s'opposent à la libre entrée des étrangers. Le souci de la sécurité de l'Etat commande une attitude exactement contraire : il laisse planer sur tout étranger un soupçon qui ne peut être levé qu'après plus ample information ; il tend donc à subordonner l'accès du sol national pour les étrangers à tout un ensemble de

1. A consulter sur ce point : Bés de Berc, *De l'expulsion des étrangers* (thèse Paris, 1888) ; Copineau et Henriot, *Le séjour des étrangers en France* (thèse Paris, 1895) ; Cugnin, *L'expulsion des étrangers* (thèse Nancy, 1912) ; Delessert, *L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique* (thèse Lausanne, 1924) ; J.-B. Guitéra, *Le contrat-type pour l'emploi des travailleurs étrangers en France* (thèse, 1924) ; Luce, *La situation des travailleurs étrangers en France en ce qui concerne les lois et règlements de police* (thèse, 1924) ; Médecin, *Etude sur l'admission des étrangers en France* (Paris, 1909) ; Pairault, *L'immigration organisée et l'emploi de la main d'œuvre étrangère en France* (thèse Paris, 1926) ; Paon, *L'immigration en France* (Paris, 1926) ; Rodet, *L'immigration des travailleurs étrangers en France* (thèse Paris, 1924) ; Sée, *Le passeport* (thèse Paris, 1907).

formalités administratives plus ou moins compliqué. Il tombe sous le sens qu'il serait très difficile sinon même impossible de déterminer par le seul jeu de ces considérations théoriques autour de quelle solution précise doit se faire la conciliation de ces points de vue opposés. Fort heureusement le problème des étrangers prend pour chaque pays une physionomie spéciale due à un ensemble de circonstances de faits qui lui sont propres, et ce sont ces circonstances qui dictent la solution pratique. Quels sont, pour la France, à l'heure actuelle, ces éléments de faits ?

Ce sont, en premier lieu, des circonstances qui dérivent en quelque sorte de la nature physique des choses. La France est aujourd'hui plus que jamais une contrée de passage : de par sa situation géographique elle se trouve placée au point de rencontre des courants d'affaires les plus intenses qui soient en Europe ; ce point qui, avant la guerre, sous l'influence de l'hégémonie allemande, tendait à se déplacer vers l'est s'est rapproché de nouveau de Paris à la suite de la guerre. La situation privilégiée de la France à cet égard n'entraîne pas seulement des déplacements de marchandises ou de capitaux mais aussi des déplacements de personnes : commerçants, industriels, courtiers, ingénieurs, représentants. Par ailleurs, grâce à ses beautés naturelles et à ses souvenirs historiques, notre pays est un grand pays de tourisme ; il a même pris à cet égard en Europe la place de la Suisse depuis que la dépréciation de notre monnaie assure aux ressortissants des pays à change élevé une prime importante.

A ces circonstances, en quelque sorte naturelles, il faut ajouter tout un ensemble de phénomènes d'ordre sociologique qui exercent une influence de plus en plus grande sur la circulation des étrangers. C'est tout d'abord l'insuffisance de notre population qui fait de notre pays un véritable centre de dépression démographique ; par l'effet combiné des ravages causés par la guerre dans notre population et du fléchissement de notre natalité qui demeure très au-dessous de celle de certains pays voisins tels que la Belgique, l'Espagne et l'Italie, notre population tend à diminuer de plus en plus sinon en nombre absolu, du moins en nombre relatif. Il est naturel que dans ces conditions les pays surpeuplés qui nous entourent tendent à déverser sur notre sol l'excédent de leur population « il y a là un phéno-

mène analogue à celui des vases communicants, ou encore, si l'on tient à emprunter à la physique ces comparaisons quelques peu hasardeuses, à la fameuse horreur de la nature pour le vide » (Maurice Reclus, *Une politique de l'immigration* dans le *Temps*, du 13 novembre 1926). Il est indéniable d'ailleurs que ce courant d'immigration est encore renforcé par la réputation dont jouit notre pays à l'étranger. Le bon marché relatif de la vie dans notre pays joint à son agrément incontestable en font un séjour d'élection pour beaucoup d'individus qui ne trouvent dans leur pays que des conditions matérielles insuffisantes ; tel est le mobile qui pousse tant d'habitants de l'Europe centrale et orientale à venir gagner leur vie en France et l'on pourrait presque dire que depuis que les Etats-Unis ont limité avec la rigueur que l'on sait l'immigration sur leur territoire, la France fait figure à leur place d'Eden aux yeux d'une multitude de populations déshéritées.

Il est enfin une troisième cause d'immigration qui pour être temporaire n'en n'a pas moins amené chez nous un contingent notable d'étrangers. Ce sont tous les bouleversements politiques ou sociaux qui se sont produits depuis la guerre dans un grand nombre de pays d'Europe. Une foule d'étrangers qui, par suite de ces événements, étaient voués dans leur pays d'origine à une existence difficile voire même dangereuse sont venus, confiants dans les traditions d'hospitalité de notre pays, y chercher un asile. Il suffira de citer à cet égard les réfugiés russes venus en France à la suite des révolutions de 1917 et plus récemment les libéraux italiens et espagnols qui, à la suite des régimes de dictature instaurés dans les deux péninsules, ont été contraints de s'établir à l'étranger.



Il est donc, à l'heure actuelle, toute une série de circonstances qui concourent à attirer sur notre sol un nombre considérable d'étrangers. Mais tous ne viennent pas en France avec les mêmes vues d'avenir : les uns ne sont destinés qu'à y résider momentanément, les autres ont l'intention de s'y fixer à demeure ; c'est la distinction classique entre le séjour et l'établissement.

qui est formulée dans ces termes par M. Delessert: « Le séjour est une attache périssable, provisoire, secondaire et momentanée...., l'établissement est une résidence périssable aussi mais principale et correspondant à un centre durable de l'existence sociale et économique de la personne » (*op. cit.*, p. 21). Il tombe sous le sens que le régime juridique de l'étranger ne saurait être le même dans les deux cas ; le simple séjour est une application du principe général de liberté de la circulation internationale qui est reconnu aujourd'hui à peu près unanimement. Il ne peut donc être entravé sérieusement que s'il est de nature à faire courir à l'Etat un péril particulièrement grave. L'établissement, au contraire, en conférant à l'étranger une étroite attache territoriale qui, dans nombre de cas, sera le point de départ d'un changement de nationalité, ne laisse pas d'appeler l'attention vigilante de l'Etat sur le sol duquel il se produit. A l'heure actuelle, en France, l'établissement des étrangers soulève toute une série d'objections qu'il convient de passer en revue.

* * *

Dans l'ordre économique, tout d'abord, l'immigration étrangère n'est pas à l'abri de la critique. Les travailleurs étrangers sont souvent originaires de pays où le niveau des salaires et le standart of life sont sensiblement inférieurs à ce qu'ils sont en France; par suite, ils sont enclins à se contenter de salaires moindres que ceux des travailleurs français pour qui ils constituent des concurrents redoutables; des traités de travail ont bien prévu l'égalité des salaires entre nationaux et étrangers, mais ils sont sans application à l'égard des ressortissants des Etats non contractants ; premier danger qui menace les travailleurs nationaux. En outre, les étrangers peuvent se diriger vers des branches de production largement pourvues de main-d'œuvre et y déterminer une crise alors que telle autre branche souffrira du manque de personnel; même lorsqu'ils sont placés dans une branche de production qui correspond à la fois à leurs aptitudes et à l'intérêt général économique, de par leur mentalité souvent primitive ils manifestent un tel goût du changement et donnent prise si facilement aux tentatives de débauchage de certains pa-

trons que par leurs mutations continuelles d'emplois ils produisent à tout instant les ruptures d'équilibre les plus fâcheuses sur le marché du travail — second danger qui menace non seulement les travailleurs nationaux mais même l'économie du pays.

Au point de vue économique encore la présence d'une masse importante de travailleurs étrangers sur notre sol a un effet accessoire qui doit être signalé : beaucoup de ces étrangers gardent dans leur pays d'origine des attaches plus ou moins étroites ; ils y ont laissé de vieux parents, des frères ou sœurs dont ils sont les soutiens et auxquels ils envoient des secours ; même en dehors de toute attache familiale, ces étrangers qui ne sont pas établis chez nous sans espoir de retour préfèrent placer leurs économies dans leur pays d'origine plutôt que chez nous ; de là des transferts de fonds qui finissent par atteindre des chiffres considérables et qui, se traduisant par une inscription au passif de notre balance des comptes peuvent à la longue exercer une influence défavorable sur notre change.

Mais les inconvénients que présente l'immigration étrangère dans l'ordre économique ne sont rien à côté de ceux qui en résultent pour l'ordre et la sécurité publique. Le point de vue sanitaire en premier lieu doit retenir l'attention. Beaucoup d'immigrants sont originaires de pays où les conditions d'hygiène ne sont pas comparables à celles de l'Europe occidentale et appartiennent généralement aux classes les plus pauvres de la population : par là même ils sont souvent porteurs de germes morbides qui constituent un danger permanent de contamination pour leur entourage. Les maladies vénériennes, notamment, qui, grâce aux efforts des pouvoirs publics, accusent une régression notable, sont de celles que les étrangers propagent le plus. Certaines statistiques sont édifiantes à cet égard : c'est ainsi que, pendant le premier trimestre de 1925, 20 % des syphilitiques en traitement à l'hôpital Saint-Louis, à Paris, étaient de nationalité étrangère ; que, pendant l'année 1925 prise dans son ensemble les étrangers et les indigènes nord-africains sont entrés pour 42 % dans le chiffre des malades soignés au dispensaire annexé au même hôpital. L'immigration étrangère, en outre, introduit en France des maladies nouvelles devenues rares ou

qui n'existaient plus chez nous que sous des formes atténuées : lèpre, amibiase, filaire, trachome, encéphalite, etc. (rapport de M. Léon Noël à la Société intern. pour l'étude des questions d'assistance, *Revue philanthropique* du 15 avril 1926, p. 229). Il y a là, selon les propres termes de M. Léon Noël, dans le rapport précité, un grave péril qui « menace dès maintenant la santé publique, qui risque de compromettre l'avenir même de notre race ».

Ce n'est pas seulement la santé physique, c'est aussi la moralité générale de la population qui peut se trouver atteinte par l'immigration étrangère. Nombre d'étrangers ne viennent sur notre sol que pour s'y livrer à des professions illicites : jeu, traite des blanches, trafic de stupéfiants, lorsque ce n'est pas pour tirer leurs ressources du vol pur et simple. La statistique criminelle du ministère de la Justice est tristement instructive à cet égard.

Le pourcentage des condamnations criminelles encourues par les étrangers atteint environ 10 %, comme en fait foi le tableau suivant :

Années	Condamnations encourues par des étrangers	Condamnations totales	Pourcentage
1913	214	1.988	10,77
1920	203	2.139	9,5
1921	227	2.272	10
1922	199	1.880	10,58
1923	130	1.467	8,86

Le pourcentage des étrangers par rapport à la population totale étant infiniment plus faible, il ressort de cette statistique que la criminalité est beaucoup plus forte chez les étrangers que chez les nationaux ; c'est ainsi que pour l'année 1921, la comparaison des deux pourcentages (3,95 % et 10) fait ressortir une criminalité étrangère plus que double de celle des nationaux. Cette proportion paraît même avoir été plus élevée au cours du siècle dernier, puisque le rapport du garde des sceaux sur l'administration de la justice criminelle de 1884 à 1885 constatait que la criminalité était 4 fois plus forte chez les étrangers que chez les nationaux.

La statistique des condamnations correctionnelles conduit à des conclusions semblables ; c'est ainsi que le nombre des condamnations prononcées contre les étrangers a atteint en 1913 le chiffre de 29.144 sur un total de 173.171 et en 1924 le chiffre de 28.756, sur un total de 185.674, soit un pourcentage supérieur à 15 %.

La sécurité de l'Etat elle-même n'est pas sans courir de graves périls du fait de l'immigration étrangère. Il est de notoriété publique que parmi les étrangers fixés sur notre sol, un grand nombre appartient à des organisations politiques extrémistes dont l'objectif n'est autre qu'une révolution violente. Par ailleurs la défense nationale elle-même risque d'avoir fort à souffrir de cette invasion pacifique : parmi ce flot d'étrangers qui déferlent sur notre sol ne s'en trouve-t-il pas qui viennent se livrer à l'espionnage pour le compte de leur gouvernement ou encore qui travaillent à ménager des appuis à leur pays en cas de guerre. Est-il besoin de faire ressortir, enfin, l'embarras cruel que causerait au gouvernement en cas de guerre la présence d'une multitude d'étrangers établis sur notre sol. C'est encore M. Reclus qui l'écrit : « En cas de guerre ou seulement de tension diplomatique, y aurait-il assez de camps de concentration pour y loger ceux d'entre eux devenus indésirables, assez de troupes pour en assurer la garde ? Et s'il s'agissait d'en rejeter en dehors du territoire seulement le tiers ou la moitié, ne s'aperçoit-on pas que cette expulsion en masse équivaldrait au seul point de vue ferroviaire, à une opération de l'ordre de grandeur de la mobilisation générale » (article cité *Le Temps*, 13 nov. 1926).

Mais ce n'est pas encore là qu'est le point névralgique de la question ; l'immigration étrangère peut constituer un élément de trouble pour la vie économique du pays ; elle peut porter atteinte à l'ordre public, voire même à la sécurité politique de l'Etat ; tout ceci est grave mais tout ceci n'est rien à côté d'un autre danger infiniment plus redoutable : l'immigration étrangère menace l'intégrité nationale. Ces étrangers qui viennent s'implanter parmi nous ne seront pas nécessairement assimilés par la population française ; se mariant entre eux, gardant leur langue et leurs coutumes nationales, ils peuvent constituer des

noyaux allogènes, véritables enclaves avant la lettre au sein de notre pays. Dès avant la guerre, des noyaux compacts italiens s'étaient formés dans le bassin de Briey. Aujourd'hui 160.000 Polonais environ sont groupés autour des mines du Nord dans des cités ouvrières spécifiquement étrangères, et dans certains départements du Sud-Ouest, tels que le Gers, le Tarn-et Garonne, la Haute-Garonne, la terre est cultivée de plus en plus par des travailleurs italiens et espagnols venus souvent par familles entières. Il ne faut pas que la France risque d'être obligée de se soumettre dans un avenir plus ou moins éloigné à un statut international analogue à celui que les traités de paix ont imposé aux États nouveaux nés de la guerre au sujet des minorités ethniques. Il ne faut pas que notre pays en soit réduit un jour à opérer un rapatriement massif d'étrangers comparable à l'échange obligatoire de populations prévu par la convention de Lausanne du 11 janvier 1923.

Le danger d'une semblable situation s'accroît du fait de l'appui que donnent depuis quelques temps les pays d'immigration à leurs ressortissants fixés en dehors de leur frontière. Comme l'a écrit si justement M. Pairault, « si pendant longtemps l'émigrant a été considéré par sa nation comme à peu près définitivement perdu, il n'en est plus de même aujourd'hui ». Les pays d'émigration en sont arrivés à considérer leurs émigrants comme une force politique susceptible d'étendre leur influence et d'accroître leur prestige dans le monde. L'émigration en arrive à se définir, suivant une formule italienne un « déplacement conscient d'énergies productives qui sert d'instrument pour le développement de la nation » (citation de M. Pairault dans *La politique italienne d'émigration, Revue politique et parlementaire* du 10 déc. 1927).

Le rôle ainsi attribué aux émigrants par leur pays d'origine implique nécessairement une sorte de tutelle plus ou moins étroite exercée par l'Etat sur les émigrants afin de maintenir le lien qui doit continuer à les unir à leur patrie. Les instruments directs de cette tutelle sont les agents diplomatiques et consulaires dont la mission subit ainsi une véritable dénatura-tion. Dès avant la guerre les émigrants allemands constituaient les agents les plus actifs de la « Welt-politik » inaugurée par

Guillaume II. Depuis lors c'est l'Italie qui paraît surtout disposée à faire du trop plein de sa population un instrument d'expansion internationale. La conférence des pays d'émigration tenue à Rome en 1922 à l'instigation du gouvernement italien constitue un indice particulièrement saisissant de cette tendance ; la Conférence à laquelle participèrent les délégués de l'Espagne, de la Pologne, de l'Autriche, de la Bulgarie et de la Grèce, a jeté les bases d'une organisation méthodique de l'émigration, par la création d'un comité permanent siégeant à Rome. Il est de notoriété publique par ailleurs que les agents diplomatiques et consulaires italiens non contents de s'acquitter avec zèle de leur mission de protection à l'égard de leurs ressortissants, mettent tout en œuvre pour empêcher que ceux-ci ne rompent les liens matériels ou moraux qui les unissent à leur patrie et ne se fondent dans la population indigène.



Tels étant les facteurs du problème, il est aisé de discerner les solutions qu'il comporte. Il ne saurait être question bien entendu d'interdire aux étrangers l'accès de notre sol, voire même de soumettre cet accès à des conditions tellement rigoureuses qu'elles aboutissent à une exclusion déguisée ; non seulement notre situation géographique et démographique nous l'interdit absolument mais les principes démocratiques qui sont à la base de notre régime s'opposent à ce que notre pays devienne la « terra clausa » dont un homme politique célèbre s'est efforcé d'écarter l'image. Il ne saurait être question non plus d'ouvrir toutes grandes nos frontières sans aucun contrôle ; l'immigration étrangère intéresse trop directement l'ordre public et la sécurité nationale dans l'acception la plus large des termes pour que pleine et entière liberté soit laissée aux étrangers de pénétrer en France. En définitive seul un régime très souple et très nuancé peut opérer la conciliation de ces exigences opposées.

C'est la distinction ci-dessus mentionnée du séjour et l'établissement qui doit servir de base à la législation positive. En

effet parmi les étrangers, les uns, hommes d'affaires, étudiants, touristes, ne viennent chez nous que pour un séjour passager ; la nature même de leurs préoccupations doit être supposée innocente et leur présence sur le sol national ne saurait sauf exception présenter de graves dangers. Il convient donc d'instituer un régime simple à leur profit. Dans une deuxième catégorie se rangent les étrangers qui viennent en France dans le dessein de s'y établir à demeure. Ceux-là ne sauraient évidemment être admis sans contrôle parmi nous. On a fait ressortir *supra* tous les dangers que présente pour notre pays à une foule de points de vue, une immigration massive. Il en résulte qu'un contrôle sévère doit s'exercer sur l'entrée de ces étrangers qui rentrent dans la catégorie des immigrants. Cependant en fait le régime spécial des immigrants ne s'applique qu'à ceux qui viennent s'établir en France dans le dessein d'y exercer une profession. Il s'ensuit que la distinction légale entre les régimes à appliquer aux étrangers ne recouvre pas exactement la distinction de fait entre étrangers de passage et immigrants. Il y a là un défaut d'harmonie de notre législation, qui en pratique ne présente pas de grands inconvénients, du fait que l'immense majorité des immigrants exercent une profession.

Notre législation comprend donc deux régimes distincts applicables, le premier aux étrangers de passage et aux immigrants qui n'exercent pas de profession, le deuxième aux immigrants qui exercent une profession.

Il est enfin un certain nombre d'étrangers qui pour des raisons diverses sont soumis à un traitement spécial tantôt adouci, tantôt aggravé par rapport au droit commun ; bénéficiaires d'un régime de faveur ce sont principalement les frontaliers ; objets d'un régime de rigueur ce sont les nomades, les immigrants en transit et les déserteurs.

Mais si l'étranger peut être admis sur le territoire national dès lors qu'il remplit les diverses conditions restrictives posées par notre législation, il ne s'ensuit nullement qu'une fois entré, dans notre pays il jouisse indéfiniment du droit de séjour. Bien au contraire il peut à tout instant et quelles que soient les conditions dans lesquelles il a pénétré sur le territoire français être

expulsé de ce territoire par un acte discrétionnaire de l'autorité publique. Il en résulte que l'étranger n'est jamais fixé sur notre sol qu'à titre précaire. On serait même tenté de dire que son séjour n'est qu'une simple tolérance ou une faveur de l'Etat si le développement sans cesse croissant des déplacements internationaux n'avait eu pour conséquence de faire regarder le séjour des étrangers sur le territoire national comme un phénomène absolument normal et si par suite l'expulsion de ces étrangers n'avait revêtu en fait un caractère exceptionnel. Mais le principe demeure incontesté : le gouvernement peut toujours, s'il le juge à propos, mettre fin au séjour d'un étranger.

Il conviendra donc d'étudier successivement les divers régimes qui ont été énumérés ci-dessus, puis le droit d'expulsion.

2^e Régime normal d'entrée et de séjour.

Les étrangers qui ne viennent pas en France dans le dessein d'exercer une profession peuvent y pénétrer à une double condition : ils doivent être porteurs d'un passeport, à moins qu'ils n'appartiennent à un pays dont les ressortissants sont exceptionnellement dispensés de cette obligation ; nulle autre condition n'est exigée d'eux pour leur entrée en France, sauf aux frontières de mer où, par application de la législation sur la police sanitaire maritime, ils sont soumis à un contrôle médical, d'ailleurs peu sévère dans la pratique ; quant à leur séjour, il est subordonné à la délivrance d'une carte d'identité dès l'instant qu'il dépasse une certaine durée.

a) *Le passeport.* — L'usage du passeport remonte à la plus haute antiquité : connu des Romains en vigueur dans l'ancienne France, il a fait l'objet d'une minutieuse réglementation sous la Révolution. Les textes essentiels, encore en vigueur sur ce point, sont les lois des 1^{er} février 28 mars 1792 et du 28 vendémiaire an VI. L'Empire pratiqua une politique très rigoureuse en matière de passeports, qui fut poursuivie sous la Restauration, spécialement à la suite de l'assassinat du duc de Berry. C'est à partir de la monarchie de Juillet que l'usage du passeport commença à se perdre et il est intéressant de souligner que

c'est précisément l'époque où apparurent les premiers chemins de fer. En 1843, les passeports étaient supprimés dans les relations entre la France et la Belgique : en 1860 ce régime libéral était étendu aux relations entre la France et l'Angleterre. L'usage du passeport fut rétabli d'une façon générale lors de la guerre de 1870 (décret du 1^{er} août 1870) mais il n'y eut là qu'un arrêt momentané dans la voie de l'abolition. Dès l'année 1874, le passeport était supprimé entre la France et les Etats-Unis ; depuis lors et jusqu'en 1914 la France avait fait preuve en la matière du plus grand libéralisme. Elle n'avait même pas usé de rétorsion à l'égard de l'Allemagne qui, de 1888 à 1891, avait établi un régime de police très rigoureux pour l'entrée des étrangers sur le territoire d'Alsace-Lorraine. Le passeport était devenu en quelque sorte une curiosité juridique, ainsi que le désignait en 1907 M. Sée au début d'une thèse de doctorat. Au surplus de Clercq n'écrivait-il pas dès 1851 dans son *Guide des Consulats* : « Le passeport a été autrefois considéré comme une précaution indispensable pour suivre et surveiller le mouvement des personnes, pour faciliter l'action de la police administrative et de la justice criminelle. La foi dans l'efficacité de ce moyen de contrôle se trouvait déjà singulièrement ébranlée lorsque l'extension des voies ferrées et le développement du réseau télégraphique aidés par l'accroissement des échanges internationaux et les facilités données au déplacement des personnes étaient venues en démontrer la complète inanité et le caractère aussi vexatoire qu'onéreux ».

La guerre mondiale devait malheureusement, pour des raisons faciles à deviner, entraîner un brusque retour au régime du passé. Dès le 3 août 1914 un décret remettait en vigueur le régime des passeports. Celui-ci a passé depuis lors par trois phases :

1° Dans la première période, en exécution de l'instruction de 1913 sur l'état de siège le gouvernement édicta un régime très restrictif qui fut condensé dans les instructions ministérielles des 3 mars et 24 mai 1915 ; en vertu de ces textes nul étranger ne pouvait entrer en France ni en sortir sans un passeport délivré par l'autorité française ; les autorités françaises compétentes comprenaient à l'étranger les agents diplomatiques et

consulaires ; dans les pays de protectorat le résident général, aux colonies le gouverneur, en Algérie et en France le préfet. Au passeport devait être jointe une pièce annexe portant une photographie de l'intéressé, l'indication du motif du voyage et des pièces d'identités produites ; la pièce annexe devait être visée à chaque voyage. A titre exceptionnel seulement, les ressortissants des nations alliées pouvaient user de leur passeport national à condition que celui-ci fut visé par l'autorité française.

2^e Une deuxième période fut inaugurée par l'instruction du 30 janvier 1916 elle-même modifiée par l'instruction du 31 janvier 1917. L'obligation du passeport français était supprimée pour les étrangers et le passeport national qui était jusque-là l'exception devenait la règle. Mais, en compensation, le passeport devait être visé par l'autorité française qui avait précisément compétence antérieurement pour la délivrance ; la pièce annexe était supprimée et remplacée par une enquête antérieure au visa ; des facilités étaient accordées aux étrangers qui ne faisaient que traverser la France.

3^e Avec la fin de la guerre s'ouvrit une troisième phase de l'histoire des passeports. A mesure que les relations normales se rétablissaient entre les peuples, le régime en vigueur pendant les hostilités avec son cortège de formalités tracassières a paru de plus en plus insupportable et toute une série de tractations diplomatiques ont tendu à l'assouplir.

La première étape dans cette voie a consisté dans la limitation de la formalité du visa. Jusque-là le passeport devait être visé à chaque voyage ; une simplification utile a consisté à donner au visa une validité d'un an, quel que soit le nombre des voyages effectués pendant cette période. Cette première réforme a été réalisée dès 1919 dans les rapports avec un certain nombre d'Etats tels que l'Angleterre, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, la Norvège, les Etats-Unis ; elle a été généralisée ultérieurement, par la loi du 29 décembre 1923.

Une seconde étape beaucoup plus radicale a consisté dans la suppression de la formalité même du visa. Inaugurée en 1922 à l'égard de la Suisse, cette pratique s'est étendue successivement aux ressortissants d'un très grand nombre d'Etats. A l'heure

actuelle les pays dont les ressortissants sont ainsi dispensés du visa consulaire, sont les suivants : Afrique du Sud, Australie, Brésil, Canada, Cuba, Danemark, Equateur, Espagne, Grande-Bretagne, Honduras, Irlande, Italie, Japon, Liechtenstien, Mexique, Nicaragua, Norvège, Pays-Bas, Saint-Dominique, Salvador, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Terre-Neuve, Uruguay.

Enfin une mesure plus radicale a consisté dans la suppression même du passeport, remplacé par une pièce d'identité quelconque. Ce régime instauré dès 1920 entre la France et la Belgique au profit des ressortissants des deux pays qui désiraient se rendre sur les tombes des membres de leur famille tués à l'ennemi a été généralisé dans les relations entre les deux pays en 1922 mais il n'a pas été étendu depuis lors à d'autres Etats, sinon au Grand-Duché de Luxembourg.

Le régime actuel des passeports est dont le suivant : avec la Belgique et le Luxembourg le passeport n'est pas obligatoire, une simple pièce d'identité suffit ; avec un certain nombre d'Etats limitativement désignés le passeport est nécessaire mais sans visa ; avec tous les autres Etats le passeport visé est requis.

L'autorité chargée de la délivrance des passeports est évidemment désignée par la législation interne de chaque Etat, mais, pour obtenir un passeport, la première condition à remplir est de se rattacher à un Etat déterminé, en d'autres termes, d'avoir une nationalité ; il suit de là que l'individu sans nationalité, l'apatride ou heimatlos, ne peut obtenir cette pièce indispensable à tout déplacement international que constitue le passeport. La situation ainsi faite à l'heimatlos constituait avant la guerre une simple curiosité juridique qui ne présentait qu'un intérêt théorique, le nombre des heimatlosen étant infime. Les bouleversements politiques issus de la guerre ont au contraire mis en pleine lumière toute la gravité de ce problème de droit international. C'est particulièrement la situation des Russes émigrés de leur pays à la suite de la révolution soviétique qui a dû retenir l'attention. Antérieurement à la reconnaissance du gouvernement soviétique par les puissances occidentales et notamment par la France, les Russes émigrés conservaient la nationalité

russe, mais ils ne pouvaient invoquer la protection du gouvernement de leur pays qui les considérait comme des factieux et qu'eux-mêmes regardaient comme illégitime. La situation s'aggrava lorsque la loi soviétique du 15 décembre 1921 eût prévu la peine de la dénationalisation contre tout sujet russe qui dans un certain délai n'aurait pas fait acte de soumission au gouvernement établi, soit en réintégrant le territoire russe, soit en se faisant immatriculer dans un consulat. La majorité des émigrés, ayant refusé de se prêter à cet acte de soumission, ont perdu par là même leur nationalité d'origine au regard de la loi russe ; ils l'ont perdue en outre au regard du droit international lorsque la reconnaissance officielle du gouvernement soviétique effectuée en France en 1924 a donné à la législation de l'U. R. S. S. une existence légale en France. L'immense majorité de ces Russes n'ayant pas acquis de nationalité nouvelle sont ainsi devenus heimatlos, d'où l'impossibilité pour eux d'obtenir d'une autorité quelconque la délivrance d'un passeport, partant de se déplacer librement à travers l'Europe ; bloqués ainsi dans tel ou tel pays ces infortunés ne pouvaient franchir les frontières de leur Etat de résidence pour rejoindre ailleurs un membre de leur famille ou pour y gagner leur vie. Il y avait là une situation navrante qui appelait de toute nécessité un remède. C'est à la Société des Nations que revient l'honneur d'avoir trouvé la solution du problème. Dès l'année 1921 elle convoquait à Genève une conférence d'études et chargeait un haut commissaire, le docteur Nansen de suivre l'affaire ; l'année suivante une conférence réunie à Genève du 3 au 5 juillet 1922 adoptait un arrangement qui à la date du 15 mars 1924 avait déjà été ratifié par 34 Etats, notamment par la France. L'économie de cet arrangement consiste essentiellement dans la création d'un certificat-type, délivré aux réfugiés russes par les autorités internes de leur Etat de résidence pour leur servir de pièce d'identité dans les relations internationales aux lieu et place de passeport. Les réfugiés russes porteurs de ce certificat sont donc dispensés à leur entrée en France de la production d'un passeport.

La Société des Nations s'occupe actuellement de la création d'un certificat analogue au profit des apatrides autre que les réfugiés russes ; la troisième conférence des communications et

du transit qui s'est tenue à Genève aux mois d'août-septembre 1927 à même émis un vœux tendant à la création d'une carte d'identité internationale au profit de ces individus.

L'étranger nanti de son passeport doit en principe le faire viser par l'autorité diplomatique ou consulaire française. Ce visa qui est accordé ou refusé discrétionnairement constitue la garantie principale qu'offre le régime des passeports. Le visa est soumis à une taxe dont le régime a subi d'importantes modifications au cours de ces derniers temps. Avant la guerre, en vertu de l'article 154 du tarif des droits de chancellerie établi par application de la loi du 30 juillet 1913 la taxe de visa était perçue sur la base de la réciprocité, c'est-à-dire que le montant de la taxe était égal au montant de la taxe perçue éventuellement par l'Etat étranger pour le visa d'un passeport français. Ces dispositions n'avaient d'ailleurs qu'une portée fort restreinte en raison de la rareté de l'usage du passeport et la généralisation de cette pièce à partir de la guerre appelait une réforme : l'article 15 de la loi du 31 décembre 1917 fixa la taxe de visa à 5 francs et même à 1 franc seulement en cas de transit. Ces chiffres qui étaient déjà à l'époque singulièrement faibles sont devenus ridiculement bas lorsque notre monnaie a commencé à se déprécier ; aussi bien une commission internationale réunie en octobre 1920 sur l'initiative de la Société des Nations avait-elle conclu à l'institution du tarif de 10 francs or (de 1 fr. pour le transit) dans tous pays. C'est la loi du 27 décembre 1923 qui a réalisé en France la réforme nécessaire ; le droit de visa a été porté à 10 francs or pour le visa ordinaire et à 1 franc pour le visa de sortie ou de transit ; ont été maintenues par ailleurs les dispositions de la loi du 30 juillet 1913 qui prévoyaient la gratuité du visa pour les militaires et marins et pour les émigrants.

L'examen des passeports, pour n'être pas une formalité illusoire, doit avoir lieu le plus près possible de la frontière ; mais les circonstances de faits dans lesquels s'opèrent les communications internationales ont entraîné l'institution d'un régime très souple. C'est à la frontière même qu'a lieu l'examen des passeports ou, le cas échéant, des pièces d'identité qui en tiennent lieu pour les étrangers qui pénètrent en France par voie de mer ; généralement même cette formalité s'accomplit sur

les navires préalablement au débarquement. Aux frontières terrestres il convient de distinguer suivant que l'entrée sur notre sol a lieu par route ou par voie ferrée. Des postes douaniers sont situés sur toutes les routes à peu de distance de la frontière et une surveillance constante de jour et de nuit garantit l'observation des formalités légales de la part des étrangers qui arrivent ainsi par route. Sur les voies ferrées le contrôle des passeports a lieu en principe au premier point d'arrêt des trains sur le territoire français : ce lieu n'est pas toujours d'ailleurs la première station française située sur le trajet, car il est des trains express ou rapides qui ne s'arrêtent pas aux petites stations les plus voisines de la frontière ; c'est ainsi que pour les voyageurs entrant en France par la ligne Genève-Paris, l'examen des passeports a lieu à Bellegarde qui n'est que la quatrième station située en France à partir de la frontière. Dans tous les cas les voyageurs doivent quitter le train à la station avec leurs bagages et ne peuvent continuer leur route qu'après avoir exhibé leur passeport on leurs pièces d'identité au commissaire spécial et s'être soumis à la visite douanière. Un régime spécial de faveur a été institué au profit des voyageurs des trains de luxe ou de certains trains rapides tels qu'il en circule entre Paris et Bruxelles, pour lesquels l'examen des passeports a lieu dans les voitures même du train. Reste enfin l'hypothèse de l'arrivée par la voie des airs ; l'examen du passeport se fait alors à l'arrivée sur l'aérodrome le plus proche de la frontière.

Le régime actuel des passeports ne laisse pas d'encourir la critique. Comme le déclarait en propres termes le gouvernement dans l'exposé des motifs d'un projet de loi en date du 27 janvier 1920 (documents parlementaires 1920, p. 164) relatif au statut des étrangers, « mesure exceptionnelle utile en cas de guerre ou de troubles intérieurs, le régime des passeports apporte une entrave sérieuse à la liberté de la circulation ; il offre de plus l'inconvénient de subordonner l'accès et le séjour sur notre territoire au bon vouloir des autorités étrangères qui restent maîtresses d'arrêter ou de limiter l'immigration de leurs nationaux en France par le refus de la délivrance des passeports. » En outre le passeport, malgré les apparences, est une très mauvaise pièce d'identité ce qui tient surtout à la facilité des falsifi-

cations en la matière, bien que la jurisprudence punisse des peines de l'article 154 du Code pénal les fraudes commises dans un passeport quelle que soit la nationalité de l'autorité dont il émane (Cass., 9 janvier 1926 ; Cl., 1926, p. 975).

Aussi bien la Société des Nations a-t-elle, après mûr examen de la question, émis des vœux en faveur de l'abolition du régime actuel. Une première fois la conférence de Paris (15-21 octobre 1920) s'était prononcée en ce sens et, l'année suivante, la deuxième assemblée générale de la Société adoptait une résolution analogue sur laquelle le secrétaire général attirait l'attention des gouvernements. Plus récemment la Conférence de Genève (12-18 mai 1926) émettait le vœu « qu'au moyen d'accords bilatéraux ou d'accords réunissant plus de deux Etats le passage des frontières fût facilité » et c'est uniquement l'opposition anglaise qui a empêché cette conférence de proposer en termes précis une refonte complète du système actuel. Les divergences de vues entre Etats sont aujourd'hui le seul obstacle à l'établissement d'un régime plus libéral que celui qui est en vigueur mais il semble possible d'escompter un acheminement vers un semblable régime par la voie d'accords régionaux conclus entre Etats qui admettent la nécessité d'une réforme. La France s'est engagée dans cette voie en négociant avec la Belgique la suppression des passeports et avec un certain nombre d'autres Etats européens la suppression du visa. Il y a beaucoup à espérer de la généralisation puis de la fusion de semblables accords et tout porte à croire que, dans ce domaine, l'action salutaire de la Société des Nations finira par porter ses fruits.

b) *La carte d'identité.* — Si le passeport permet à l'étranger d'entrer sur le territoire français, il ne suffit pas à lui donner le droit d'y séjourner au delà d'un certain délai. Antérieurement à la guerre, le séjour de l'étranger sur le territoire français était subordonné à une seule condition : la déclaration prévue par le décret du 2 octobre 1888. A la vérité, d'anciens textes non abrogés tels que le décret du 23 messidor an III article 9 et l'arrêté du gouvernement du 4 nivôse an V prescrivaient bien à l'étranger de déposer son passeport à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie ; mais l'abandon progressif du passeport avait fait tomber en désuétude cette formalité. Cependant, l'afflux continu

des étrangers parut, à un moment donné, justifier une mesure de contrôle et telle est précisément l'origine du décret du 2 octobre 1888. Ce décret a été pris par le Président de la République dans l'exercice des pouvoirs qui lui appartiennent non seulement en vue de l'exécution des lois mais en qualité d'autorité suprême investie de la prérogative de poser par voie réglementaire des règles de droit nouvelles. Le décret prévoyait que tout étranger résidant en France devait, dans les quinze jours à dater de son arrivée, déclarer à la mairie ses nom et prénoms, ceux de ses père et mère, sa nationalité, le lieu et la date de sa naissance, le lieu de son dernier domicile, sa profession et ses moyens d'existence, le nom, l'âge et la nationalité de sa femme et de ses enfants mineurs, en produisant les pièces justificatives nécessaires. Le maire devait délivrer gratuitement à l'intéressé un récépissé de sa déclaration. Une nouvelle déclaration était nécessaire au cas de changement de résidence ; les infractions aux formalités prescrites par le décret étaient punies des peines de salle de police. Ces dispositions n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif puisqu'elles sont devenues caduques par l'effet de l'article 17 du décret du 2 avril 1917.

Ce dernier décret a instauré un régime nouveau sensiblement plus sévère qui repose essentiellement sur une formalité de nature à renforcer la garantie résultant de la production du passeport, savoir la délivrance d'une carte d'identité. Il est à noter que le décret de 1917 qui semblait destiné à ne recevoir qu'une application temporaire limitée à la durée des hostilités a connu une singulière fortune, puisque ses dispositions, remaniées il est vrai à maintes reprises et dotées à certains égards de la consécration législative, sont encore en vigueur à l'heure actuelle.

Les étrangers qui sont tenus de se munir de la carte d'identité étaient primitivement les étrangers âgés de 15 ans devant résider en France plus de quinze jours ; depuis le décret du 25 octobre 1924 la durée du séjour qui nécessite la délivrance de la carte a été portée à deux mois ; cette durée a été maintenue par la loi du 13 juillet 1925, la loi du 3 août 1926 et le décret du 30 novembre suivant ; la loi du 19 décembre 1926 et le décret du 20 janvier 1927 y ont substitué le chiffre de soixante jours ; la loi du 26 mars 1927 est revenue au chiffre de deux mois,

inscrit depuis lors dans le décret du 20 janvier 1928 ; il est permis de penser que ce délai pourrait être utilement abrégé.

Les conditions de délivrance ont peu varié depuis l'origine du régime ; l'étranger est tenu, dans les quarante-huit heures de son arrivée en France, de se présenter au commissariat de police ou à défaut à la mairie de sa résidence pour y faire sa demande ; récépissé lui en est délivré ; il remet à l'appui de sa demande quatre photographies et fournit en outre un certain nombre d'indications sur son état civil, indications qui servent à l'établissement de fiches individuelles centralisées au ministère de l'Intérieur depuis le décret du 25 octobre 1924. Comme beaucoup d'étrangers tardent plus ou moins à se mettre en instance d'obtenir la carte, la loi du 26 mars 1927 a institué une sorte de régime d'astreinte contre les retardataires sous peine d'une taxe de 50 francs par mois de retard. La carte reproduit les mentions portées sur les fiches individuelles ; elle est délivrée par le préfet.

La carte d'identité, déclarent tous les textes intervenus en la matière depuis le décret du 25 octobre 1924 « vaut permis de séjour » c'est-à-dire que son titulaire se trouve dans une situation régulière au point de vue du séjour en France. Il n'en résulte pas d'ailleurs que le titulaire d'une carte ait un droit acquis au séjour sur notre sol ; en effet il peut y être mis fin à tout instant par un arrêté d'expulsion et la délivrance de la carte implique seulement que son titulaire s'est conformé aux lois et règlements qui régissent l'entrée des étrangers sur le territoire français.

La carte peut en outre être retirée discrétionnairement « au titulaire qui néglige de se conformer à la réglementation en vigueur et qui cesse d'offrir les garanties désirables » ; ce dernier membre de phrase ouvre la porte évidemment à l'arbitraire administratif et laisse planer sur l'étranger une menace permanente ; mais il était impossible de lier en la matière les pouvoirs de police de l'autorité publique.

En cas de refus ou de retrait de la carte, l'étranger doit quitter le territoire français dans un délai de huit jours qui peut être modifié selon les circonstances par le ministre de l'Intérieur. Qu'on le remarque bien, il n'est pas pris en l'occurrence d'arrêté

d'expulsion, l'obligation de quitter le territoire dérive automatiquement pour l'étranger de la décision administrative portant refus ou retrait de la carte ; mais bien entendu si l'étranger se refuse à quitter volontairement le territoire français il est pris contre lui un arrêté d'expulsion.

La carte d'identité ne saurait avoir une valeur indéfinie ; en effet au bout d'un certain temps, les changements qui peuvent survenir dans la physionomie ou dans l'état civil du titulaire risquent d'oter toute valeur probante à la carte comme pièce d'identité ; en outre l'administration a intérêt à reprendre contact de temps en temps avec les étrangers qui font des séjours prolongés sur notre sol. La législation a abrégé progressivement les délais de renouvellement des cartes jusqu'à ce que l'excès même de cette tendance amène une réaction en sens contraire. Tandis que le décret du 2 avril 1917 se bornait à exiger le simple renouvellement des photographies tous les trois ans, le décret du 25 octobre 1924 prévoyait le renouvellement des cartes elles-mêmes tous les trois ans ; ce délai fut successivement réduit à 2 ans par la loi du 13 juillet 1925 et à un an par la loi du 19 décembre 1926 ; depuis lors, la loi du 26 mars 1927 a rétabli l'ancien délai de deux ans. Le décret du 20 janvier 1928, dans son article 10, a précisé que la demande de renouvellement de la carte devrait être formée au cours du premier trimestre suivant la date d'expiration de la validité de la carte primitive.

La délivrance de la carte ne peut être évidemment gratuite ; il appartient tout au moins à l'Etat de récupérer par une taxe modérée les frais qui résultent pour lui de l'établissement des cartes. Les taxes perçues à cette occasion ont été à l'origine très faibles : 5 francs en vertu de la loi du 29 juin 1917 article 5 ; 10 francs en vertu de la loi du 29 avril 1921, article 15. Mais l'idée s'est fait jour bientôt de donner à cette taxe le caractère non d'une véritable taxe représentative d'un service rendu mais d'un impôt sur les étrangers ; cette conception trouvait un point d'appui dans cette circonstance que la masse des étrangers séjournant sur notre sol ne contribue que très insuffisamment aux charges publiques alors qu'elle bénéficie d'un grand nombre de services publics dont les frais incombent uniquement aux

nationaux. Elle s'affirma d'abord timidement dans la loi du 13 juillet 1925 ; l'article 66 de cette loi complété par les décrets du 2 septembre 1925 portait les droits dus à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement de la carte à 68 francs ; elle instituait toutefois un tarif réduit de 10 francs au profit de diverses catégories de personnes et notamment des étudiants, des étrangers pères ou mères d'enfants français ; elle prévoyait même l'exonération totale pour les étrangers ayant servi comme volontaires dans l'armée française pendant la guerre et pour les indigents ; il était posé en principe que les conjoints, pères, mères et enfants de personnes étrangères bénéficiant de la taxe réduite ou de l'exonération jouiraient de la même faveur. Les reesources provenant de la perception de la taxe étaient réparties entre l'Etat, les départements, et les communes à raison de 50 ou de 7 francs pour l'Etat, de 6 ou 1 franc pour les départements, de 12 ou 2 francs pour les communes ; la part des départements et des communes devait être répartie entre ces collectivités à l'aide d'un fonds commun. Les principes de l'assiette de la taxe n'ont pas subi depuis lors de modifications sensibles ; signalons cependant qu'ont été ajoutées à la liste des étrangers exonérés de toute taxe, les volontaires de la guerre de 1870 (décret du 30 novembre 1926, article 16).

Seuls les tarifs eux-mêmes on fait l'objet d'importants remaniements. Les tarifs édictés par la loi du 13 juillet 1925 étaient encore très modérés quelle que fût leur élévation par rapport aux tarifs antérieurs. Mais, poussé par la logique même des choses, le Parlement n'allait pas tarder à porter la taxe à des chiffres véritablement excessifs : la loi du 3 août 1926 établit le tarif plein de 375 francs répartis entre l'Etat, les départements et les communes à raison de 300 francs, 25 et 50 et le tarif réduit de 40 francs réparti à raison de 25, 5 et 10 francs. Ces tarifs aboutissaient comme l'a reconnu M. Poincaré Président du Conseil, à la Séance du Sénat du 18 mars 1927 (*Journal officiel* du 10 mars, page 299) à faire de la carte d'identité une « carte d'impôt » au mépris des conventions d'établissement qui nous lient avec un grand nombre d'Etats étrangers ; aussi bien des représentations furent faites à notre Gouvernement par les agents diplomatiques de plusieurs Etats, notamment de la Bel-

gique et de l'Italie et le Parlement s'est trouvé récemment dans l'obligation de revenir sur son vote d'août 1926. La loi du 26 mars 1927, article 88 a ramené les tarifs à 100 et 20 francs (répartis à raison de 85 et 18 francs pour l'Etat, 5 et 1 fr. 50 pour les départements, 10 et 2 fr. 50 pour les communes) taux qui correspondent à peu près à ceux de 1925 si l'on tient compte de la hausse des prix qui s'est produite dans l'intervalle.

La perception de la taxe s'opère au moyen de timbres mobiles; l'apposition de ces timbres et le recouvrement des deniers y afférents étaient confiés jusqu'à une époque toute récente aux autorités chargées de recevoir la demande de cartes soit aux maires et aux commissaires de police. Le décret du 15 mai 1927 a, dans un louable esprit de simplification, substitué à ces autorités, l'autorité préfectorale; il porte en effet que les cartes « sont timbrées à la diligence et sous la responsabilité de l'autorité chargée de leur délivrance ou de leur renouvellement ».

Des mesures ont été prises par le législateur pour que l'étranger ne parvienne pas à se soustraire aux obligations qui lui sont imposées. C'est ainsi que toutes personnes logeant des étrangers doivent dans les vingt-quatre heures en signaler la présence au maire ou au commissaire de police; de cette façon l'Administration est informée du mouvement des étrangers à l'intérieur du territoire.

Il a fallu surtout prévoir le trafic des cartes: dans ce but l'article 9 du décret dispose que les maires doivent aviser le préfet de tout décès d'étrangers dont ils ont rédigé l'acte et que le préfet doit en informer le service central des cartes d'identité au ministère de l'Intérieur. De cette façon l'autorité publique est en mesure de réprimer l'usage qui pourrait être fait de la carte précédemment délivrée à l'étranger décédé. Par ailleurs l'article 19 du décret prévoit que tout étranger qui aura gratté, surchargé, falsifié une carte sera expulsé du territoire français. Que ces mesures soient insuffisantes c'est ce qui ne saurait faire le doute, comme en témoigne l'ampleur des trafics de cartes; seule l'apposition obligatoire d'empreintes digitales paraît de nature à entraver ce trafic si dangereux pour l'ordre public.

3^o Régime des étrangers exerçant une profession.

A) *Généralités.* — Le régime des étrangers qui viennent en France dans le dessein d'exercer une profession est infiniment plus complexe que le régime des étrangers ordinaires. En effet, si le passeport et la carte d'identité sont nécessaires aux étrangers rentrant dans cette deuxième catégorie, ils ne leur suffisent pas et des conditions supplémentaires sont posées à la régularité de leur séjour sur notre sol. Une distinction primordiale doit être faite à cet égard entre les étrangers qui viennent en France dans le dessein de s'y employer comme travailleurs manuels salariés et les autres, c'est-à-dire les travailleurs intellectuels salariés et les travailleurs indépendants de l'agriculture, du commerce, de l'industrie ou des professions libérales.

Ces derniers, abstraction faite d'une formalité qui n'a plus qu'une existence théorique dans notre législation et qui sera étudiée *infra* (p. 48) sont soumis au régime ordinaire, c'est-à-dire qu'ils entrent en France librement sous la seule condition de justifier de leur identité par la production d'un passeport régulièrement visé s'il y a lieu. Ils bénéficient même à certains égards des faveurs du législateur puisque le taux de la taxe perçue à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement de la carte est réduit notamment pour les écrivains, les savants, les fermiers et métayers des domaines agricoles.

Au contraire les travailleurs manuels salariés qui à la vérité forment la majeure partie des immigrants. sont soumis à un régime de police particulier.

Cette discrimination, au premier abord un peu empirique, ne manque cependant pas de fondement. Les étrangers qui viennent en France comme travailleurs non manuels ou pour y exercer une profession indépendante sont peu nombreux ; ils présentent en outre généralement au point de vue intellectuel et même moral certaines garanties qui font trop souvent défaut aux travailleurs manuels ; grâce à la variété de leurs aptitudes ils peuvent s'adapter plus facilement aux conditions économiques ; ils sont susceptibles enfin d'une assimilation plus rapide ; autant de raisons qui justifient le traitement de faveur dont

ils bénéficient. Par contre, l'immigration de travailleurs manuels soulève toutes les objections qui ont été étudiées *supra* (p. 18 et s.) ; elle justifie donc certaines précautions.

Ici il convient de distinguer à nouveau : l'immigration ouvrière est soumise à deux régimes différents ; tout d'abord l'immigration réglementée qui forme un tout systématique et qui rappelle *mutatis mutandis* l'ancienne immigration coloniale ; parallèlement, un régime plus souple laissant plus de jeu à la liberté individuelle.

B) *L'immigration collective.* — L'immigration collective constitue essentiellement un mode de sélection des travailleurs étrangers accueillis sur notre sol ; elle tend à faire prédominer en la matière l'influence de l'Etat et des grands intérêts économiques ; par là elle se rattache au mouvement qui se manifeste dans les sociétés les plus évoluées en faveur de la rationalisation de la production.

Ce régime fonctionne principalement vis-à-vis des ressortissants polonais, italiens et tchécoslovaques en vertu des trois traités de travail des 3 septembre 1919, 30 septembre 1919 et 20 mars 1920 ; la France est bien liée également avec la Belgique par un traité de travail du 24 décembre 1924, mais la facilité des communications entre les deux pays a paru rendre inutile l'organisation de l'immigration collective. Les trois traités qui ont été cités ont eu surtout pour objet de définir le statut juridique des immigrants mais ils prévoient en outre comment se fera l'immigration elle-même. Après avoir posé en principe la liberté de l'immigration individuelle, ils organisent l'immigration collective sur les bases suivantes : les gouvernements constitueront des commissions mixtes en vue de déterminer le nombre et la catégorie d'ouvriers à recruter ; il sera procédé par les pays d'immigration à la fixation des régions où les travailleurs pourront être dirigés. Les accords passés avec la Pologne et la Tchécoslovaquie stipulent même que le recrutement dans le pays d'immigration s'opérera par les organismes officiels de placement de ces pays et sous le contrôle de l'Administration, que les contrats de travail proposés par les employeurs et les demandes d'ouvriers présentées par eux seront conformes à des contrats et demandes-types établis par voie d'accord entre les administrations qualifiées des deux

pays intéressés et que ces demandes seront soumises au visa du pays d'immigration.

Quels sont les organismes qui concourent à la réalisation de l'immigration organisée ? Ce sont à la fois des services publics et des institutions privées. Les services publics sont un legs de la guerre ; toute une organisation avait été mise sur pied au cours des hostilités pour contrôler l'entrée en France des travailleurs coloniaux et étrangers qui venaient nous donner l'appui de leurs bras. Cette organisation qui comprenait schématiquement des services centraux à Paris et des bureaux ou postes à proximité des frontières, subsiste encore aujourd'hui dans ses grandes lignes. Elle n'a même pas perdu sa dualité originaire qui la fait dépendre de deux ministères différents. Deux services fonctionnent ainsi concurremment : le service de la main-d'œuvre agricole rattaché au ministère de l'Agriculture et le service de la main-d'œuvre étrangère rattaché au ministère du Travail. Le premier, dont le titre officiel est, en vertu du décret du 8 mars 1927, « service de la main-d'œuvre et de l'immigration agricoles » est régi par les décrets de 4 février et 12 novembre 1922 ; le deuxième a été organisé par les arrêtés ministériels des 5 août et 23 octobre 1919 et par le décret du 9 août 1920. Ces deux services comprennent des organismes centraux à Paris, des bureaux d'immigration à Toul, Modane, Marseille, Perpignan, Hendaye ; des postes frontières à Marignac Saint-Béat, Cerbère, Menton, Frasnès, Feignies, Tourcoing, Le Havre ; des contrôles régionaux à Marseille, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nantes et Strasbourg. Ces deux services possèdent en outre, le premier en Tchécoslovaquie, le second en Pologne, des missions permanentes chargées de surveiller sur place le recrutement collectif des immigrants. Enfin, deux conseils ont été institués récemment qui guident l'action gouvernementale en la matière : la commission inter-ministérielle de l'immigration et le conseil national de la main-d'œuvre.

Les opérations même de recrutement s'opèrent le plus souvent au nom de puissantes institutions privées organisées sur la base syndicale telles que l'Union des Industries métallurgiques et minières, le Comité des Houillères, la Confédération générale des Associations agricoles des régions dévastées et surtout la

Société générale d'immigration agricole et industrielle (S.G.I.), société anonyme fondée en 1924 par le Comité des Houillères et l'Office central de la main-d'œuvre agricole et ne comprenant comme actionnaires que des groupements professionnels. Ces organismes vont même jusqu'à procéder eux-mêmes dans certains pays tels que la Pologne ou la Tchécoslovaquie au recrutement des immigrants. Dans les autres, et notamment en Italie, le recrutement s'opère par les soins des autorités nationales du pays d'origine qui se mettent en relations avec l'administration française.

Le recrutement est effectué pour le compte des employeurs français qui ont adressé préalablement des demandes de personnel aux services de la main-d'œuvre étrangère ou de la main-d'œuvre agricole. Les demandes des employeurs doivent être visées par l'autorité publique ; de cette façon l'Administration vérifie si l'introduction des travailleurs demandés correspond à un besoin réel et ne risque pas de causer du trouble sur le marché du travail. Le visa est donné dans des conditions différentes suivant qu'il s'agit de l'agriculture ou de l'industrie. L'agriculture manquant toujours de bras, il ne peut y avoir que des avantages, en principe, à introduire en France des travailleurs agricoles. Le visa est donc accordé pour ces travailleurs par le ministère de l'Agriculture sans enquête spéciale. Dans l'industrie au contraire il a paru nécessaire d'établir tout un système de visa superposés qui ont pour but de s'assurer que l'introduction des travailleurs demandés ne risque pas de provoquer une crise de chômage ; les demandes des employeurs doivent donc être visées successivement par l'Office départemental du travail, par l'office régional et par le service de la main-d'œuvre étrangère.

Dès lors la filière des opérations d'immigration peut être représentée comme suit : l'employeur français adresse au service de la main-d'œuvre agricole ou étrangère une demande de personnel ; cette demande, dûment visée, est transmise soit à la mission officielle du gouvernement français soit aux autorités du pays d'immigration ; le recrutement s'opère, suivant les cas, soit par les soins des autorités locales, soit par les organismes privés à ce autorisés, sous la surveillance, le cas échéant, de la mission officielle française.

Les postulants sont choisis sur place après un sévère examen professionnel et médical, munis d'un contrat de travail et embarqués pour la France ; il résulte de la réponse ministérielle à une question écrite de M. Renaud Jean, député, que le coût du transport à Toul des ouvriers tchéco-slovaques ou polonais effectué par les soins de la Société générale d'émigration était en juin 1926, de 380 francs (*J. O.* du 26 septembre 1926, débats parl., p. 3309). Arrivés à la frontière les travailleurs sont dirigés sur un bureau d'immigration où il est procédé à la vérification de leur identité et à un nouvel examen médical. Ils produisent notamment à l'autorité française leur passeport, pour le visa duquel ils ont d'ailleurs bénéficié d'un tarif réduit de moitié en vertu de la loi du 30 juillet 1913 ; ils sont acheminés de là vers leur lieu de placement définitif après avoir été pourvus d'un sauf-conduit ; une fois arrivés dans la localité où ils ont un emploi ils doivent dans les quarante-huit heures « signaler leur présence au commissaire de police ou à défaut au maire et lui fournir les photographies et les indications prévues à l'article 1^{er} § 2 pour l'établissement de leur carte d'identité régulière » (décret du 20 janvier 1928, art. 5).

Ainsi le régime de l'immigration organisée s'analyse en une longue chaîne de formalités ou apparaît à tout instant l'action de l'autorité publique, mais c'est là un régime qui ne fonctionne dans toute son ampleur que sur une échelle relativement faible. La majorité des immigrants éludent une fraction plus ou moins notable de ce long circuit et c'est à leur égard qu'à été édifié peu à peu de pièces et de morceaux un régime de police qui tout en ne présentant pas l'harmonieuse cohérence du premier, vise à atteindre des résultats sensiblement équivalents.

C) *L'immigration individuelle.* — Ce régime trouve son origine dans le régime de police improvisé pendant la guerre à l'égard des travailleurs étrangers que le gouvernement s'efforçait d'attirer en grand nombre pour les besoins de l'armement. Le régime institué alors et dont les prescriptions essentielles sont contenues dans le décret du 24 avril 1917 se caractérisait par un trait fondamental : c'est qu'il plaçait à la frontière le contrôle de l'immigration ouvrière. Les points par lesquels pouvaient pénétrer les travailleurs étrangers étaient fixés par arrêté minis-

tériel et c'est à ces points seuls que s'opéraient les formalités légales. Les travailleurs étrangers étaient munis à la frontière par les soins du commissaire spécial d'une carte d'identité distincte de celle qui avait été instituée pour les étrangers ordinaires par le décret du 2 avril 1907 ; cette distinction se traduisait par un détail matériel : la carte était de couleur verte pour les travailleurs de l'industrie, de couleur chamois pour les travailleurs agricoles. En même temps que la carte, était établi un récépissé qui était adressé soit aux autorités de police du lieu de résidence de l'employeur, si l'ouvrier était déjà embauché, soit au chef du dépôt des travailleurs étrangers dans le cas contraire. Les ouvriers étrangers non munis de contrat étaient convoyés jusqu'au dépôt où leur était procuré un emploi ; ceux qui étaient pourvus d'un emploi devaient être « autant que possible pris en charge jusqu'à destination par l'employeur ou son mandataire » (article 6). Arrivé à destination l'ouvrier déposait sa carte d'identité entre les mains du commissaire de police ou du maire, ceux-ci la conservaient et lui remettaient en échange le récépissé. Ainsi l'ouvrier étranger, dès la frontière passée était enserré dans un réseau de formalités d'où il lui était impossible de s'évader. Sitôt après la guerre la rigueur de ce régime fut sensiblement relâchée ; tout d'abord le décret du 18 novembre 1920 abolit le régime exceptionnel institué par le décret du 24 avril 1917 et soumit les étrangers au régime de droit commun édicté par le décret du 2 avril 1917 sous certaines restrictions : désormais la carte d'identité délivrée aux travailleurs ne se distinguait plus de la carte ordinaire que par ce détail qu'elle porterait un timbre mentionnant la qualité de son titulaire. En outre si le travailleur demeurait astreint à l'obligation de se présenter au bureau d'immigration ou à un poste frontière, le contrôle auquel il était soumis s'arrêtait au bureau ou au poste par lequel il avait pénétré en France ; l'administration perdait en quelque sorte sa trace, à partir du moment où elle lui avait délivré la carte d'identité, c'est-à-dire à partir de la frontière. Ce régime se révéla dans la pratique profondément defectueux ; il était évidemment trop facile aux étrangers d'éluder le contrôle officiel en dérobaient leur qualité de travailleur ; le contrôle ne permettait pas de suivre l'étranger à l'intérieur du territoire après qu'il avait

satisfait aux obligations qui lui étaient imposées à la frontière.

La réforme nécessaire a été réalisée par le décret du 6 juin 1922 dont les dispositions fondamentales, remaniées sur quelques points de détail, se retrouvent dans les divers décrets qui depuis lors sont intervenus à ce sujet. L'esprit de la nouvelle réglementation consiste à ne pas faire du contrôle aux frontières une obligation absolument impérative et à renforcer néanmoins ce contrôle grâce au mécanisme de la délivrance de la carte d'identité. Le régime actuel peut s'analyser comme suit :

1^o Il a fallu tout d'abord prévoir le cas de l'ouvrier qui sans avoir été embauché par un des organismes officiels institués dans les pays d'immigration vient en France muni d'un contrat de travail individuel et se présente à un bureau d'immigration. Jusqu'à ces derniers temps, ces travailleurs entraient librement en France, après vérification de la régularité de leur contrat et visite sanitaire ; ils étaient pourvus à la frontière, par les soins des commissaires spéciaux d'un sauf-conduit qui leur servait pour se rendre au lieu où ils devaient être employés et devaient échanger ce sauf conduit contre la carte d'identité dans les mêmes conditions que les immigrants, introduits collectivement. La crise économique qui a commencé à sévir en France à la fin de l'année 1926 a obligé le gouvernement à adopter une politique sévère de restriction quant à l'immigration ouvrière ; cette politique s'est traduite notamment par l'obligation du visa imposée aux étrangers munis de contrats de travail individuels, ainsi qu'il résulte d'une note du ministère du Travail en date du 6 janvier 1927 qui porte : « La question des travailleurs étrangers a retenu particulièrement l'attention du ministre du Travail. Depuis la fin de novembre, il s'est réservé le droit de revêtir d'un avis favorable non seulement, comme auparavant, les demandes collectives, mais aussi les contrats individuels intéressant les étrangers désireux de venir travailler en France dans l'industrie. En fait aucun avis favorable n'a été donné depuis plusieurs semaines. »

En outre, il a paru nécessaire de doubler le contrôle sanitaire institué à la frontière par un contrôle exercé au lieu d'origine de l'immigrant ; de cette façon, une première sélection s'opère au lieu d'origine, avantageuse à la fois pour l'immigrant qui ne se met en route qu'avec la quasi certitude de n'être pas

refoulé lors de son arrivée en France et pour l'Etat français qui n'a plus à recueillir des individus destinés à tomber à la charge de l'Assistance publique. Aux termes d'instructions ministérielles en date du 20 février 1927 les travailleurs étrangers doivent être munis d'un certificat médical visé par le Consul de France ; le certificat doit mentionner qu'ils ont été vaccinés depuis un an au plus, qu'ils ne sont atteints d'aucune affection contagieuse ni d'aucune maladie mentale et qu'ils possèdent l'aptitude physique requise pour l'emploi qu'ils postulent. Ces mesures sont de nature à alléger sensiblement la tâche des bureaux d'immigration : il est seulement à regretter que le gouvernement n'ait cru pouvoir les édicter qu'à la faveur d'une crise économique.

2° Une deuxième hypothèse à envisager est celle de l'étranger qui entre en France muni d'un contrat de travail mais sans passer par un bureau d'immigration. Il tombe sous le sens que cette hypothèse est de nature à se présenter plus fréquemment que la première, l'étranger se souciant généralement fort peu de se plier aux formalités administratives spécialement au contrôle sanitaire qui s'opèrent dans les bureaux d'immigration. Le contrôle de l'autorité publique s'exerce dans ce cas sinon préventivement du moins *a posteriori* et c'est la délivrance de la carte d'identité qui y donne lieu. L'étranger doit en effet sitôt arrivé au lieu de sa résidence se mettre en instance d'obtenir la carte ; or il ne peut l'obtenir qu'en justifiant d'un contrat de travail visé par l'office départemental du lieu d'emploi et par le contrôle régional du service de la main d'œuvre étrangère. « Comme ce visan'est accordé que s'il n'y a pas de chômeurs français dans la même profession, le contrôle qui ne s'est pas exercé préventivement pour eux joue tout de même après coup d'une manière efficace » (Pairault, *La main d'œuvre étrangère en France et notre avenir national* » (*Journée Industrielle* du 18 février 1927). Bien entendu, ces ouvriers doivent également être munis du certificat médical prévu par les instructions précitées du 20 février 1927.

3° Reste à envisager le cas de l'ouvrier qui entre en France sans contrat de travail ; il peut soit se présenter à un bureau d'immigration pour demander un emploi, soit en chercher un lui-même.

Dans le premier cas jusqu'ici les bureaux d'immigration s'efforçaient de mettre en rapport l'ouvrier avec un employeur cherchant de la main-d'œuvre ; ils le munissaient en même temps d'un sauf-conduit à échanger au lieu de sa résidence contre la carte d'identité. Mais les circonstances économiques qui ont été déjà mentionnées ont conduit le gouvernement à substituer à ce régime d'encouragement bienveillant un régime d'exclusion sévère. La note sus-visée du ministère du Travail déclare en propres termes : « Beaucoup d'étrangers s'introduisent dans notre pays sans être pourvus au préalable d'un contrat de travail régulièrement visé ; le ministère de l'Intérieur vient d'adresser des instructions aux commissaires spéciaux des frontières pour qu'ils interdisent l'accès de notre territoire aux travailleurs étrangers qui ne justifieraient pas d'un tel contrat. »

Cette prohibition semble, au premier abord, facile à tourner. Ne suffit-il pas à l'ouvrier de passer la frontière sans se présenter à un bureau d'immigration et sans déclarer sa qualité de travailleur salarié ? Non, car arrivé au lieu de sa résidence, l'étranger devra se mettre en instance d'obtenir la carte d'identité et produire à cet effet un contrat de travail régulièrement visé ; or le visa ne sera accordé que s'il n'y a pas de chômeurs français dans la même profession ; le contrôle administratif s'exercera donc dans les mêmes conditions que dans la deuxième hypothèse. L'ouvrier étranger dans ce cas comme dans l'autre, ne peut-il pas se soustraire au contrôle administratif en omettant de se faire délivrer la carte d'identité ? Pas davantage ; car, outre que l'administration dispose de moyens très puissants pour s'assurer que les étrangers se sont mis en règle à cet égard avec notre législation, et notamment de la déclaration des hôteliers et logeurs, il est interdit d'employer un étranger non muni de la carte d'identité ; l'ouvrier non muni de carte d'identité ne pourrait donc pas trouver de travail. Et l'on aboutit ainsi à ce cercle d'où il est impossible à l'ouvrier de s'évader : pour trouver du travail il doit être muni d'une carte d'identité ; pour être muni d'une carte d'identité, il doit justifier d'un contrat de travail. Le cercle n'est d'ailleurs pas, comme pourraient le faire croire les apparences, un cercle

vicieux ; car autre chose est un contrat de travail, autre chose est l'accomplissement même du travail ; il est interdit aux employeurs de faire travailler des étrangers non munis de carte d'identité, il ne leur est pas interdit de passer avec ces mêmes étrangers des contrats de travail et de leur délivrer des certificats d'embauchage qui leur permettront justement d'obtenir la carte d'identité. Au surplus cette question de l'interdiction d'emploi sera examinée à nouveau à propos du statut du travailleur étranger en France, auquel elle se rattache étroitement.

En résumé, l'inauguration libre est assujettie à un régime de police, théoriquement parfait, qui la rapproche sensiblement de l'immigration organisée, réserve faite du mode de recrutement.

Est-ce à dire que, dans la pratique, le régime de filtrage soigneusement organisé par la législation actuellement en vigueur fonctionne avec une impeccable régularité ? Il serait sans doute téméraire de l'affirmer. Il est de notoriété publique qu'un grand nombre d'étrangers parviennent à franchir la frontière en fraude et à échapper à l'emprise de l'administration ; il est également certain qu'un nombre non moins grand d'étrangers réussissent à se soustraire aux formalités légales ou à en éluder la portée : le trafic des passeports et des cartes d'identité permet l'introduction sur notre sol d'individus particulièrement indésirables ; l'insuffisance des services de police ne permet pas d'assurer le respect des dispositions légales prescrivant le renouvellement des cartes. Néanmoins, il faut reconnaître que le système tel qu'il a été mis au point après de longs tâtonnements offre une certaine cohérence.

Ce système aboutit, en somme, à faire tourner le mécanisme du contrôle de l'immigration autour d'une pièce maîtresse : la carte d'identité. Cette carte est délivrée aux travailleurs dans les conditions du droit commun ; elle a les mêmes apparences extérieures que la carte des étrangers ordinaires, à cela près qu'elle porte un timbre de la mention « travailleurs ». La seule particularité qui la distingue consiste dans la taxe réduite qui est perçue le plus souvent à l'occasion de sa délivrance ou de son renouvellement. Tandis que le droit plein s'élève à 100 francs, le droit de faveur applicable aux travailleurs dont le salaire n'excède pas 18.000 francs par an, depuis le décret

du 20 janvier 1928 n'est que de 20 francs ; mais il y a lieu de remarquer que ce tarif réduit ne bénéficie qu'aux travailleurs étrangers qui ont passé par les bureaux d'immigration ; il y a là un encouragement au contrôle qui n'est pas négligeable. Enfin et surtout, il convient de signaler que depuis la loi du 13 juillet 1925 le paiement de la taxe incombe non au travailleur lui-même mais au patron qui l'emploie ; ce changement dans la personne du débiteur légal de la taxe en a modifié complètement la nature : la taxe a pris le caractère d'une taxe compensatrice sur l'emploi de la main-d'œuvre étrangère et son efficacité à cet égard est d'autant plus certaine qu'en vertu d'accords internationaux les travailleurs étrangers originaires des grands pays d'émigration ont droit aux mêmes salaires que les nationaux.

D) *L'immatriculation*. — Le régime de la carte d'identité n'a pas fait disparaître une réglementation antérieure à la guerre qui a constitué pendant longtemps l'unique entrave apportée à l'établissement des étrangers en France. Il s'agit du régime de l'immatriculation institué par la loi du 8 août 1893. L'origine de cette loi mérite d'être rappelée : l'opinion publique s'était émue il y a environ une quarantaine d'années de l'invasion pacifique dont notre pays commençait à être l'objet ; la paix publique paraissait tout d'abord singulièrement menacée par cet afflux, comme le déclarait M. Pradon à la Chambre le 2 février 1888 dans un rapport qu'on croirait écrit d'hier : « Notre territoire semble être devenu le refuge des gens louches de tous pays. Paris reçoit le rebut social des deux continents. Toute une société troublée d'aventuriers exotiques aux professions équivoques, clientèle assidue des chambres correctionnelles s'y donne rendez-vous. L'escroquerie et le vol sont leurs moyens ordinaires d'existence. Mais ils ne reculent pas non plus devant le crime. Contre eux, la justice paraît impuissante. » Par ailleurs et surtout, cette immigration massive paraissait grosse des conséquences les plus redoutables au point de vue économique et les travailleurs français réclamaient instamment un régime de protection contre la concurrence des étrangers. Des incidents violents s'étaient produits sur certains points du territoire à Lievin, à Carmaux et surtout à Aigues-Mortes ; dans cette dernière localité la Société des Salins du Midi ayant

remplacé 600 ouvriers français par des ouvriers italiens, il s'en était suivi une véritable émeute au cours de laquelle plusieurs morts avaient été déplorées. Le Parlement fut alors saisi de diverses propositions qui tendaient généralement à l'institution d'une taxe de séjour compensatrice sur les étrangers. Cette solution fut écartée comme contraire aux traités qui nous liaient avec diverses puissances ; et la loi du 8 août 1893 se borna à instituer un régime spécial de police pour les étrangers venant en France dans le dessein d'exercer une profession. Ce régime qui subsiste encore aujourd'hui, bien que sa portée soit un peu masquée par le régime de la carte d'identité, s'analyse dans la formalité de l'immatriculation.

Quelles sont les personnes soumises à la loi ? Ce sont les personnes de nationalité étrangère « arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce, une industrie » la loi de 1893, de par son caractère de loi pénale, doit être interprétée dans le sens le plus strict ; par suite, il semble bien que, conformément à l'opinion du professeur Velery (*Manuel de Droit international privé*, 1914, p. 374) son application ne doive pas être étendue aux étrangers qui ne remplissent pas la condition d'arrivée dans une commune ; c'est ainsi que la femme française devenue étrangère par l'effet de son mariage, l'étranger né en France et qui y a toujours résidé, l'étranger qui embrasse une profession après avoir résidé pendant un certain temps sur le territoire français échappent à l'application de la loi. Par contre, il importe peu que le séjour de l'étranger en France ne soit pas continu mais intermittent, l'étranger qui exerce sa profession sur notre sol tout en conservant sa résidence dans son pays d'origine est soumis à la loi, fût-il même employé de la Compagnie internationale des wagons-lits (Cour d'appel de Nancy, 5 et 12 avril 1894 ; Cour d'appel de Douai, 30 juin 1896 ; *Contra*, tribunal de Château-Thierry, 10 mai 1895).

La formalité imposée par la loi du 8 août 1893 consiste dans une déclaration que doit souscrire l'étranger devant le maire, ou, depuis la loi du 16 juillet 1912, le commissaire de police de la commune dans les huit jours de son arrivée ; cette déclaration qui est portée sur un registre d'immatriculation doit faire con-

naître l'état civil de l'intéressé. En cas de changement de résidence, l'étranger est tenu de faire viser son certificat d'immatriculation dans les deux jours de son arrivée à la mairie ou au commissariat de sa nouvelle résidence.

La loi de 1893 complétée par la loi du 16 juillet 1912 est assortie de diverses sanctions pénales. L'étranger qui n'a pas fait la déclaration imposée par la loi dans le délai ci-dessus indiqué, celui qui n'a pas fait viser son certificat d'immatriculation en cas de changement de résidence ou qui refuse de produire ledit certificat à la première réquisition est passible d'une amende de 50 à 200 francs. L'étranger qui a fait sciemment une déclaration fausse ou inexacte, qui a dissimulé ou tenté de dissimuler son identité au moyen de faux papiers, est passible d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 100 à 200 francs et, s'il y a lieu, de l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français. Il a été jugé que l'ouvrier étranger qui ne se conforme pas aux prescriptions de la loi ne saurait engager la responsabilité civile de son patron, le délit restant complètement étranger à l'exécution du contrat de travail qui le lie audit patron (Cour de Chambéry, 18 novembre 1920 ; Cl., 1921, p. 529).

4° Régimes exceptionnels.

Les divers régimes qui ont été analysés ci-dessus constituent le droit commun, mais ils ne s'appliquent pas à certaines catégories d'étrangers : au profit des unes leur rigueur est plus ou moins atténuée, à l'encontre des autres, elle est encore renforcée.

a) *Les frontaliers.* — Tout d'abord il est un certain nombre de personnes qui peuvent entrer sur le territoire français sans être astreints aux formalités de droit commun ; ce sont les frontaliers. La frontière française n'est pas une muraille de Chine et les populations établies de part et d'autre à une faible distance ont nécessairement des rapports constants ; spécialement sur les frontières qui ne sont pas constituées par une barrière naturelle, telles que la frontière belge, très nombreux sont les étrangers

qui sont amenés à venir fréquemment sur le territoire français soit pour un travail régulier, soit pour des relations d'affaires ou d'amitié, soit encore à l'occasion d'un événement particulier : marché, fête locale, cérémonie religieuse. C'est ainsi que l'Administration évalue à 120.000 environ le nombre des Belges qui viennent travailler quotidiennement dans le département du Nord et que dans l'arrondissement de Forbach sur 30.789 ouvriers employés dans les industries métallurgiques et les mines, 7.517 sont des frontaliers (Renseignements communiqués par le Service de la main-d'œuvre étrangère). Ces chiffres montrent l'importance de la question des frontaliers. Assurément, les formalités légales à exiger de ces individus doivent être réduites au minimum ; néanmoins il convient de ne pas perdre de vue que, dans des régions de très grande activité économique comme le Nord, des facilités excessives risquent de fausser le système de contrôle de l'immigration qui a été ci-dessus décrit. La législation française n'a pas encore résolu le problème d'une manière satisfaisante.

Disons tout de suite que les frontaliers sont dispensés de la carte d'identité comme n'ayant en France ni domicile ni résidence, mais qu'ils sont astreints à l'immatriculation lorsqu'ils exercent une profession en vertu de l'interprétation très stricte que donne la jurisprudence de la loi de 1893. C'est donc le passeport seul qui donne lieu à un régime de substitution. Le remplacement du passeport par un document spécial, la carte frontalière, est inscrit dans des conventions internationales passées avec la Suisse, l'Italie et l'Espagne. En vertu de ces conventions, les frontaliers, c'est-à-dire les personnes résidant depuis un an au moins dans une des deux zones limitrophes de la frontière — zones nettement délimitées — peuvent se rendre d'une zone dans l'autre sans passeport, à condition d'être munis de la carte frontalière. Les zones ont été déterminées par une instruction interministérielle du 21 mai 1917. La carte qui est délivrée pour un an par l'Etat de résidence constitue, de par les mentions qu'elle contient, un passeport avant la lettre ; elle doit être visée par l'autorité de l'autre Etat et présentée à toute réquisition. Le régime est actuellement en vigueur à l'égard de la Suisse et de l'Italie, il a été complété à

la suite de la guerre, pour les rapports entre le département du Haut-Rhin et la Suisse, par un accord provisoire de 1920 ; par contre, le gouvernement espagnol a décidé en 1920 d'en suspendre l'application sur sa frontière, et les négociations tendant au rétablissement de l'état de chose antérieur n'ont pas encore abouti. Signalons, qu'en ce qui concerne la Suisse, les propriétaires ou exploitants de biens fonds situés dans une zone de 10 kilomètres contiguë à la frontière bénéficient des prérogatives des frontaliers (Convention du 23 février 1882), et qu'en outre, des facilités particulières sont prévues au profit des bergers qui, pendant la saison des pâturages peuvent entrer en France moyennant une simple déclaration et des habitants des paroisses limitrophes de la frontière qui peuvent se rendre aux offices religieux en France moyennant une autorisation permanente.

Quant aux autres frontaliers : Belges, Luxembourgeois, Allemands, en l'absence de toute convention, ils sont soumis au droit commun, sauf quelques exceptions de portée très limitée (arrêté ministériel du 30 déc. 1920 pour la frontière franco-luxembourgeoise, arrêtés du Commissaire général à Strasbourg en date du 27 juillet 1921, 6 fév. et 20 oct. 1922 pour la frontière franco-rhénane et la tête de pont de Kehl) : c'est là un régime de faveur pour les Belges et les Luxembourgeois qui ne sont tenus en aucun cas de présenter un passeport à leur entrée en France et un régime de rigueur pour les Allemands qui doivent toujours être porteurs d'un passeport muni du visa consulaire. Aussi bien le régime actuel va-t-il être modifié sous peu dans un esprit d'uniformité : le régime de contrôle renforcé auquel sont soumis les frontaliers allemands est d'une rigueur excessive, et des négociations sont en cours avec l'Allemagne en vue d'établir un accord analogue à ceux qui sont en vigueur avec la Suisse et l'Italie ; par contre, la pleine et entière liberté dont jouissent les Belges est apparue un peu choquante à la suite de la crise économique de 1927, et le Gouvernement français a l'intention de se réserver un certain contrôle sur les travailleurs belges qui viennent régulièrement en France ; ces travailleurs recevraient gratuitement une carte qui ne pourrait être délivrée que sur présentation d'un certificat de travail reconnu valable par le ministre du

Travail ou de l'Agriculture et qui serait exigée, non pour le passage de la frontière, mais seulement à l'intérieur des établissements industriels, commerciaux ou agricoles.

Du régime des frontaliers, il convient de rapprocher un certain nombre de régimes de portée plus limitée qui ont été établis par diverses conventions internationales. Il s'agit d'abord du droit de culture des terres coupées par la frontière ; il arrive parfois surtout dans les pays plats tels que le Nord de la France que la frontière coupe en deux une parcelle de terre. Il est à peine besoin de souligner que cette situation bizarre ne saurait s'accomoder du droit commun ; il serait ridicule d'obliger l'agriculteur qui cultive une terre ainsi placée à exhiber un passeport pour se rendre dans la partie de la terre située hors frontière ; cette formalité se heurterait d'ailleurs le plus souvent à une impossibilité de fait, car les services des douanes chargés du contrôle des passeports ne peuvent fonctionner utilement que sur les voies ouvertes au public. Aussi des conventions diplomatiques ont-elles reconnu le libre droit de passage des propriétaires ou exploitants de terres coupées par la frontière, là où l'hypothèse est de nature à se présenter le plus souvent, c'est-à-dire sur les frontières belge (traité de Courtrai, 28 mars 1820, article 66) et espagnole (convention du 26 mai 1866, article 7). Il ne saurait donc être question en l'occurrence de passeport ni de carte d'identité ; l'obligation de l'immatriculation subsiste théoriquement mais une tolérance de fait s'impose dans la pratique.

Une autre hypothèse aussi rare est celle où, de par la situation topographique, le plus court chemin d'un point à un autre du territoire étranger passe par le territoire français ; le cas se présente notamment sur les frontières franco-suisse et franco-espagnole. Des conventions diplomatiques ont reconnu aux étrangers dans cette hypothèse le droit de libre passage sans passeport à travers le territoire français (traité avec Genève, 17 août 1749, traité franco-espagnol de Bayonne, 26 mai 1866, article 28 et acte de délimitation de Bayonne du 11 juillet 1868, annexe 3).

L'existence de l'enclave espagnole de Llívia dans le département des Pyrénées-Orientales a nécessité de même une régle-

mentation spéciale : le traité du 26 mai 1866, titre II, article 82, a reconnu aux sujets espagnols pleine et entière liberté pour se rendre à Llivia en traversant le territoire français.

Enfin un régime de faveur a été institué au profit des touristes qui se rendent pour un séjour très bref dans une région très voisine de la frontière spécialement au moyen de services publics automobiles ; c'est ainsi que notamment, dans les départements du Doubs, de l'Ain, de la Haute-Savoie, des Alpes-Maritimes et des Basses-Pyrénées, les touristes étrangers ne séjournant pas plus de quarante-huit heures sont dispensés du passeport, à condition qu'ils soient munis d'une pièce d'identité quelconque.

b) *Régimes de rigueur.* — S'il est un grand nombre d'étrangers qui bénéficient ainsi d'un traitement de faveur au point de vue du droit d'accès, il en est au contraire, trois catégories dont l'entrée et le séjour sur notre territoire sont soumis à des dispositions particulièrement rigoureuses ; ce sont les nomades, les émigrants en transit et les déserteurs.

Les nomades sont aux yeux de la loi les individus circulant sans domicile ni résidence fixe et sans exercer aucune profession. Encore que la loi ne fasse acception pour les définir d'aucune considération de nationalité. Ils sont en fait pour la plupart étrangers ou apatrides, c'est-à-dire dépourvus de la nationalité française. Ces individus s'étaient répandus en grand nombre sur notre territoire au début du siècle à la suite des mesures prises à leur encontre, par la plupart des Etats voisins. Telle est l'origine de la loi du 16 juillet 1912 dont l'exposé des motifs (Chambre des députés, 25 novembre 1908) déclarait après avoir rappelé la réglementation en vigueur dans les autres pays : « il en résulte que les nomades chassés ou refoulés de partout ont envahi notre territoire ». La loi du 16 juillet 1912 ne se contente pas d'imposer aux nomades l'obligation de se munir d'un carnet anthropométrique ; elle porte en outre (art. 3, § 3 et 4) : « les nomades venant de l'étranger ne seront admis à circuler en France qu'à la condition de justifier d'une identité certaine constatée par la production de pièces authentiques tant pour eux-mêmes que pour toute personne voyageant avec eux. Ils adressent leur demande de carnet à la Préfecture

ou à la sous-préfecture du département ou de l'arrondissement frontière » — « la délivrance du livret anthropométrique d'identité ne sera jamais obligatoire pour l'administration ». Cette dernière disposition, qui subordonne formellement l'entrée des nomades à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité administrative est par là même unique dans notre législation. Il est à peine besoin d'ajouter que la délivrance du carnet anthropométrique ne dispense nullement les nomades de l'accomplissement des formalités imposées aux étrangers ordinaires ; ils doivent donc produire un passeport à leur entrée sur le territoire et, si leur séjour excède deux mois, se munir d'une carte d'identité ; quant à l'immatriculation il ne saurait en être question pour eux, puisqu'ils n'exercent par définition aucune profession.

La deuxième catégorie d'étrangers qui fait l'objet d'un régime de rigueur est constituée par les émigrants en transit. La situation géographique de la France en fait nécessairement un pays de passage pour un grand nombre d'émigrants ; c'est sur son sol notamment que sont situés quelques-uns des principaux ports d'embarquement à destination de l'Amérique. Avant la guerre surtout, alors que les Etats-Unis n'avaient pas adopté la politique de restriction de l'immigration qu'ils ont inaugurée en 1921, ce mouvement revêtait une ampleur dont les chiffres suivants donneront une idée : en 1910 le nombre des émigrants en transit à travers la France s'est élevé à 95.814 sur lesquels 33.000 étaient entrés par Delle, 22.000 par Modane, 21.000 par Marseille. Depuis lors le nombre des émigrants en transit a sensiblement diminué mais le danger qui résulte de leur présence s'est accru du fait de la nouvelle politique des Etats-Unis en matière d'immigration ; il convient de prendre garde en effet que des émigrants embarqués sur des navires français et reconnus indésirables par l'autorité américaine ne refluent sur le territoire français et faute de ressources pour regagner leur pays d'origine ne se fixent définitivement sur notre sol pour y tomber à la charge de l'Assistance publique. Il y a là un danger auquel la législation actuellement en vigueur ne pare que très insuffisamment. Cette législation qui remonte dans ses grandes lignes au Second Empire (loi des 30 juin et 18 juillet 1860, décrets des

9 et 15 mars 1861) se borne à instituer un contrôle administratif des agences d'émigration et à subordonner l'entrée en France des émigrants à la possession d'un modeste pécule et à une visite médicale. Ce sont là des mesures dont le principe est excellent mais qui gagneraient à être précisées et aggravées dans leur teneur. Il est intéressant de signaler à ce sujet que la France et la Belgique ont par un arrangement en date du 27 janvier 1926 réglementé la question du passage des émigrants sur leurs territoires respectifs. En vertu de cette convention chacun des deux Etats s'engage à reconnaître la validité pour le passage en transit des émigrants sur son territoire des cartes spéciales d'identité qui peuvent leur être délivrées par les autorités publiques, par les agences d'émigration ou par les compagnies de navigation ; les deux gouvernements se communiquent tous les ans la liste des agences et des compagnies autorisées à se livrer au transport des émigrants, ils s'engagent à mettre à la charge des agences ou des compagnies les secours à allouer aux émigrants abandonnés, égarés ou refoulés à la frontière du pays où ils comptaient s'établir. Cette convention fournit un exemple de coopération internationale dont la généralisation serait particulièrement souhaitable.

Une dernière catégorie d'étrangers faisant l'objet de mesures exceptionnelles est constituée par les déserteurs. Si le droit d'asile s'oppose à ce que les déserteurs soient extradés ou même simplement refoulés sur leur pays d'origine, il plane nécessairement sur eux des soupçons qui justifient certaines précautions ; aussi une circulaire ministérielle du 25 février 1897 a-t-elle prescrit aux déserteurs une triple déclaration de résidence qu'ils doivent adresser au préfet, au commandant de gendarmerie ou au commandant d'armes et leur a-t-elle interdit le séjour dans les départements frontières.

5° Appréciation d'ensemble sur le régime d'entrée et de séjour des étrangers.

Somme toute notre législation sur l'admission des étrangers bien que faite de pièces et de morceaux et improvisée à maintes reprises sous la pression des circonstances n'en constitue pas

moins aujourd'hui un ensemble qui peut soutenir la comparaison avec la législation de la plupart des autres pays.

Ce n'est pas à dire que de multiples réformes n'aient été proposées et que le régime actuel ne soit pas susceptible d'améliorations. Toutefois il convient de se garder en la matière d'innovations trop hasardeuses et de ne pas perdre de vue que pour une multitude de raisons qui puisent leurs racines dans des circonstances spéciales à notre pays, les institutions des autres Etats ne sauraient être transplantées purement et simplement chez nous. C'est ainsi que de bons esprits ont réclamé un renforcement du contrôle de moralité et l'institution d'un contrôle « d'instruction » aux frontières. Le contrôle de moralité s'exerce à l'heure actuelle sous une forme sommaire : l'obligation du passeport qui n'est délivré dans la plupart des pays qu'aux individus n'ayant pas encouru de condamnations pénales. Un contrôle plus approfondi serait très difficile à exercer et ne pourrait être réalisé pratiquement que par une collaboration de la police nationale et des polices étrangères qui ne saurait être envisagée pour l'instant ; quant au contrôle d'instruction il s'exerce actuellement sur les immigrants introduits collectivement, lesquels ne sont jamais recrutés parmi les illettrés. L'extension de ce contrôle paraît inutile car l'immense majorité des étrangers venant en France satisfont aux conditions exigées à l'entrée du territoire des Etats-Unis : savoir lire, écrire et compter.

Par ailleurs le gouvernement dans un projet en date du 27 janvier 1920, a proposé une réforme du régime de la carte d'identité. En vertu du projet, les étrangers seraient divisés en deux catégories : d'une part les étrangers de passage — et seraient présumés tels les étrangers résidant en hôtel et n'exerçant pas de profession qui ne seraient astreints qu'à une simple déclaration ; d'autre part les étrangers établis à demeure — et seraient présumés tels ceux qui exercent une profession, ou qui prennent un logement particulier — qui demeureraient seuls soumis à l'obligation de la carte. Mais en dehors des inévitables difficultés d'application que soulèverait un pareil régime, qui ne voit qu'il n'apporterait qu'une modification insignifiante à l'état de choses actuel ? En effet, en vertu des textes en vigueur ne

sont soumis à l'obligation de la carte que les étrangers résidant depuis deux mois sur notre territoire ; or rares sont les étrangers qui effectuent un séjour de cette durée sans exercer une profession ou prendre un logement particulier ; dès lors le seul avantage de la réforme serait d'obliger les étrangers ayant l'intention de s'installer à demeure chez nous à se munir d'une carte d'identité sans attendre l'expiration du délai de deux mois ; cet avantage serait compensé par l'inconvénient de dispenser de la carte les étrangers résidant en hôtel plus de deux mois sans exercer de profession.

En réalité le régime de la carte d'identité gagnerait principalement à être amélioré sur quelques points de détail qui ont été déjà signalés : abrègement du délai au bout duquel la possession de la carte est obligatoire ; apposition d'empreintes digitales.

Dans le même projet de loi du 27 janvier 1920, le gouvernement avait inscrit un article conférant au ministre de l'Intérieur le pouvoir d'interdire aux étrangers par mesure individuelle ou collective l'accès de certaines zones ou de certains lieux déterminés par décret rendu en conseil des ministres tels que les places fortes, certains ports, certaines zones frontalières. Si une semblable interdiction se conçoit à la rigueur à titre de mesure individuelle, elle revêtirait, à titre de mesure collective un caractère d'extrême rigueur difficilement compatible avec les principes de liberté qui ont inspiré jusqu'ici notre législation en la matière. Aussi bien cette disposition qui était visiblement inspirée de la législation de guerre n'est-elle jamais venue en discussion devant le Parlement.

Enfin au point de vue de l'organisation administrative de l'immigration on a quelquefois incriminé la dispersion actuelle des services publics répartis entre quatre ministères : Affaires étrangères, Intérieur, Travail, Agriculture, et l'on a suggéré de maints côtés la création d'un service unique ayant dans ses attributions tout ce qui concerne l'admission des étrangers. Une proposition de loi déposée à la Chambre le 17 mai 1921 par M. de Warren et un grand nombre de ses collègues (annexe 2343, documents parlementaires 1921, p. 1444) tendait à la création d'un Office de l'immigration rattaché au ministère des Affaires étrangères, mais doué d'une très large autonomie admi-

nistrative et financière ; l'Office aurait eu à sa tête un directeur général nommé par décret en Conseil des Ministres et un Conseil d'administration où tous les grands intérêts nationaux auraient été représentés ; ses ressources auraient consisté en des subventions de l'Etat et des redevances des employeurs de main-d'œuvre étrangère. Un projet déposé par le Gouvernement le 12 octobre 1922 (annexe 4869, document parlementaire 1922, p. 10) reproduisait dans ses grandes lignes la proposition de Warren. Ni l'un ni l'autre de ces textes n'est venu en discussion devant le Parlement ; une seule réalisation, d'ailleurs éphémère, a été tentée dans cet ordre d'idée par la création d'un haut commissariat à l'immigration dans le ministère Herriot (juillet 1926). En réalité la centralisation préconisée ne paraît nullement s'imposer : les services actuels dont les attributions sont très nettement délimitées sont confiés à des techniciens avertis et fonctionnent d'une manière satisfaisante ; la création d'un organisme nouveau n'aurait que l'inconvénient de grever le budget de charges inutiles.

Notre législation sur l'admission et le séjour des étrangers ne présente, en définitive, que deux graves lacunes qu'il importe maintenant d'étudier. En bref, il reste à organiser un contrôle sanitaire sérieux sur les étrangers qui entrent chez nous et un service de surveillance efficace sur ceux qui y sont déjà établis.

Tout d'abord, il est indubitable que le contrôle sanitaire, tel qu'il s'exerce à l'heure actuelle, est nettement insuffisant. Ce contrôle — en dehors, tout au moins, des frontières de mer où s'applique la législation de la police sanitaire maritime mentionnée *supra* (p. 25) — ne portait pratiquement jusqu'au début de l'année 1927 que sur les immigrants introduits collectivement, c'est-à-dire sur ceux qui sont sans nul doute les moins suspects au point de vue sanitaire, puisqu'ils ont été soumis à une visite médicale dans leur pays d'origine. En 1924 33 % des candidats immigrants ont été refusés à l'embauchage à la suite de cette visite, ce qui démontre tout à la fois l'utilité du contrôle et les dangers que présentent au point de vue sanitaire les immigrants isolés qui n'y sont pas soumis. Depuis le mois de février 1927 les travailleurs entrant à titre individuel doivent être munis d'un certificat médical revêtu du visa consulaire. Mais les individus

qui entrent en France en dissimulant leur qualité de travailleur et ceux qui n'appartiennent pas à la catégorie des travailleurs sont exempts de tout contrôle. D'autre part, le contrôle ne fonctionne que dans quelques trop rares bureaux d'immigration (c'est ainsi qu'il n'en est pas prévu à la frontière du Nord) et, là où il fonctionne, n'est pas exercé assez sérieusement faute d'une organisation matérielle adéquate. En ce qui touche ce dernier point, il conviendrait de multiplier les bureaux de contrôle et de doter les services du personnel médical et des installations qui leur sont nécessaires; les frais qui en résulteraient pourraient être, tout au moins en partie, récupérés sur les employeurs de main-d'œuvre étrangère qui sont les premiers intéressés à recruter des ouvriers en bonne santé physique.

Mais surtout il importe d'envisager l'extension du contrôle sanitaire à toutes les catégories d'étrangers qui en sont aujourd'hui dispensées. Ce n'est pas à dire que ce contrôle doive, comme s'agissant de travailleurs, être modelé sur le type maritime, c'est-à-dire doive placer aux frontières selon l'expression de M. Delessert (*op. cit.*) « le centre de gravité du contrôle ». Si ce mode de contrôle est le plus efficace, ne serait-ce que pour la raison que seul il permet de refouler immédiatement les étrangers reconnus indésirables, il peut paraître singulièrement vexatoire à l'égard d'étrangers qui sont destinés en majorité à ne faire sur notre territoire qu'un séjour passager, il est en outre très difficile à imposer à des étrangers pénétrant individuellement sur notre sol; comme le déclare M. Léon Noël dans son rapport déjà cité à la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, « l'Établissement d'un douane sanitaire parfaite est une chimère. » (*Revue philanthropique* du 15 avril 1926, p. 238). La meilleure solution du problème consisterait à exiger des étrangers qu'ils se soumettent à un examen médical avant d'atteindre nos frontières, ainsi que le suggère précisément M. Noël. Mais, le visa des passeports, qui seul permettrait d'assujettir les étrangers à cette obligation étant actuellement en voie de disparition, il convient de chercher un mode de contrôle susceptible de s'exercer à l'intérieur du territoire français.

L'idée d'un semblable contrôle flotte dans l'air depuis quelque temps, puisque déjà, à la date du 20 avril 1905 M. Lebrun

député déposait à la Chambre une proposition en vertu de laquelle tout étranger demandant son immatriculation serait tenu de produire un certificat de vaccine (annexe 2424, *Journal Officiel* du 21 juillet 1905). Plus récemment, M. Chauveau, député, a déposé le 17 avril 1926 sur le bureau de la Chambre (annexe 251, Documents parlementaires, *Journal Officiel* du 30 août 1926) une proposition de loi portant que les étrangers ne pourraient obtenir désormais la carte d'identité qu'en produisant un certificat « établissant qu'ils ne sont atteints d'aucune maladie contagieuse, d'aucune infirmité, tare physique ou mentale susceptible de constituer un danger ou une charge pour nos nationaux ». Les termes de cette proposition n'échappent peut-être pas à la critique, car si les maladies contagieuses et les maladies mentales peuvent à bon droit constituer un motif suffisant d'interdiction à raison de leurs dangers sociaux, il paraît excessif d'étendre cette interdiction aux infirmités ou aux maladies qui ne rentrent pas dans ces catégories. D'après le Pr Léon Bernard (rapport de 1924 au Comité National d'études sociales et politiques) les conditions sanitaires requises des étrangers devraient être les suivantes : absence de maladie mentale et d'épilepsie, de cécité et de surdi-mutité, de toxicomanies, de maladies infectieuses en activité. Il conviendrait par ailleurs d'exiger que le certificat émane d'un médecin français, s'il est délivré en France, et que tout certificat délivré à l'étranger soit visé par le Consul de France. Enfin, il ne serait pas inutile de préciser que la production du certificat serait requise de tout étranger qui sollicite la délivrance d'une carte ne portant pas la mention « travailleur » ; seuls, en effet, les travailleurs ayant passé par les bureaux d'immigration et, partant, ayant subi la visite médicale sont en droit de demander la délivrance de la carte portant la mention « travailleur ».

La deuxième lacune que présente notre législation consiste en ce qu'une fois l'étranger admis sur notre territoire il n'existe aucun service de police chargé spécialement de surveiller ses agissements. A la vérité les services généraux de police étendent leur action sur les étrangers aussi bien que sur les nationaux ; il est même tenu au ministère de l'Intérieur un fichier central qui forme une sorte de casier judiciaire des étrangers. Mais il

est indéniable que, nonobstant l'action de la police aidée dans ses investigations par le fichier du ministère de l'Intérieur un grand nombre d'étrangers échappent à toute répression pénale pour les délits qu'ils commettent et qu'une meilleure organisation de la police pourrait prévenir certains de ces délits en même temps qu'assurer une plus stricte observation de la législation en vigueur sur les conditions d'admission et de séjour. Il a été insisté *supra* (page 20) sur l'ampleur de la criminalité étrangère : il convient d'ajouter ici, en outre, que les infractions aux lois de police concernant les étrangers s'élèvent également à des chiffres considérables ; c'est ainsi que les condamnations prononcées ont été au nombre de 4.763 en 1923 et de 6.042 en 1924. Il semble qu'une amélioration de l'état de choses actuel pourrait être obtenue par le renforcement des services de la police au moyen d'un corps d'agents spécialisés dans la surveillance des étrangers et pouvant notamment par leur connaissance des langues étrangères se livrer à des enquêtes fructueuses. Tel était précisément le but que se proposait le Gouvernement en présentant le projet de loi du 20 janvier 1926 (annexe n° 8450, Doc. parl., Chambre, p. 66) autorisant l'institution de cent inspecteurs de police mobile recrutés au besoin parmi les naturalisés et ayant pour mission d'exercer un contrôle régulier et méthodique dans les milieux étrangers. Voté sans débat par la Chambre le 24 avril 1926 ce projet est encore pendant le devant Sénat ; il est à souhaiter que la haute assemblée donne le plus vite possible sa sanction à un projet qui intéresse au premier chef le maintien de l'ordre public.

L'expulsion.

a) *Généralités.* — L'expulsion des étrangers a dans notre droit une origine très ancienne. Pratiquée déjà sous la monarchie absolue, elle passa dans le droit révolutionnaire : le décret du 3 septembre 1792 autorisait l'expulsion en masse des étrangers ; le décret du 24 janvier vendémiaire an II (article 6, titre 2) prévoyait l'expulsion des mendiants, le code du 3 brumaire an IV (article 13) permettait au tribunal correctionnel de prononcer l'expulsion de tout individu qui ayant commis un crime hors

de France, ne pouvait être jugé par nos tribunaux en vertu des règles de compétence. Enfin le texte fondamental en la matière, la loi du 28 vendémiaire an VI (article 7), déclarait que « tous les étrangers sont mis sous la surveillance spéciale du Directoire exécutif qui pourra leur enjoindre de sortir du territoire français s'il juge leur présence susceptible de troubler l'ordre et la sécurité publique » ; cette loi d'une portée très générale fut complétée ultérieurement par des dispositions spéciales : l'article 272 du Code pénal, toujours en vigueur, prévoit l'expulsion des individus condamnés comme vagabonds ou comme mendiants ; sous la monarchie de Juillet, une loi du 21 avril 1832 autorisa l'expulsion des réfugiés politiques. Sous la seconde république l'afflux des étrangers qui, à la suite des révolutions d'Allemagne, d'Autriche et d'Italie, étaient venus chercher un asile sur notre sol parut nécessiter une refonte de la législation ; tel fut l'objet de l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849 ; le rapporteur, M. de Montigny, déclarait en propres termes qu'il importait : « de défendre la Société contre les complots des agitateurs errants dont le nombre s'est accru et de lutter contre la mendicité et le vagabondage » ; depuis lors, notre législation sur la matière est restée immuable, abstraction faite de la loi du 14 mars 1872 abrogée par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui autorisait l'expulsion des membres de l'Internationale des travailleurs.

L'expulsion des étrangers fait ainsi partie traditionnellement de nos institutions politiques. En fait, elle se justifie par la raison qu'elle fournit une arme commode pour le maintien de l'ordre public. En droit, elle repose sur cette considération que le seul territoire sur lequel un individu puisse prétendre se fixer sans contestation est celui de sa patrie ; que, partant, l'étranger ne saurait en dehors de sa patrie se créer une attache territoriale inviolable. Elle constitue à ce titre un des traits les plus saillants qui distinguent le statut de l'étranger du statut du national. Le national jouit du droit de séjour sur le territoire ; de ce droit, il ne peut être privé soit partiellement dans le cas d'interdiction de séjour, soit totalement dans le cas de bannissement qu'à titre de peine et en vertu

d'une décision juridictionnelle; encore certains auteurs estiment-ils que la peine du bannissement porte une atteinte fâcheuse au droit inviolable qui appartient au national de séjourner sur le territoire de sa patrie. En effet; le national constituant l'un des éléments de la nation, il paraît extrêmement dur d'admettre qu'il puisse être privé du lien puissant entre tous de l'attache territoriale; par ailleurs, excludre du territoire de sa patrie un national qui n'est pas assuré d'obtenir la permission de séjourner en territoire étranger c'est admettre qu'une créature humaine ne puisse avoir le droit de se fixer nulle part, autrement dit lui dénier le droit à l'existence même; est-il besoin de souligner tout ce qu'a de véritablement monstrueux cette conséquence logique du bannissement. Toutes ces considérations ne sauraient être invoquées à l'égard de l'étranger et c'est ce qui permet de justifier l'expulsion à son encontre. L'étranger, à moins cependant qu'il ne soit heimatlos ou banni, a une patrie, sur le territoire de laquelle il a le droit de résider, il ne subit donc pas un mal irrémédiable s'il est privé du droit de résider sur le territoire d'un autre pays. Il ne peut en être autrement que dans le cas où l'étranger est un heimatlos ou un banni; dans ces deux hypothèses l'expulsion a certainement un caractère de gravité redoutable puisqu'elle aboutit à priver un être humain du droit de s'établir légalement en un point quelconque du globe. Seuls des accords internationaux sont susceptibles de parer à ces inconvénients : l'heimatlosat qui constitue une tare particulièrement choquante des institutions juridiques résulte du défaut de coordination des législations particulières sur la nationalité; par là même il est appelé à disparaître au fur et à mesure que les Etats se concerteront pour suppléer par des traités à l'insuffisance de leurs législations respectives. Quand au bannissement, bien que certains Etats tels que l'Italie lui fassent tenir encore une place importante dans leur droit pénal il semble destiné à disparaître progressivement de l'arsenal de peines en usage dans les pays civilisés. Il est donc permis d'affirmer que, sous réserve des deux cas exceptionnels qui viennent d'être étudiés, l'expulsion de l'étranger ne soulève aucune objection dirimante; il n'en est pas moins vrai qu'elle constitue une mesure d'exception par rapport au statut du national.

Mesure d'exception, l'expulsion ne l'est pas seulement par son objet, elle l'est encore par la forme dans laquelle elle est prononcée. Elle résulte, en effet, d'un acte du pouvoir exécutif pris arbitrairement, en dehors de toute procédure juridictionnelle. A la vérité les pouvoirs de police de l'Administration s'exercent en général sous la forme de « l'action d'office » pour employer l'expression du professeur Hauriou qui déclare à ce sujet « l'autonomie de la puissance publique lui vaut la prérogative de réaliser elle-même ses droits par ses propres moyens et sans avoir recours à l'autorisation préalable du juge » (*Précis de droit administratif et de droit public*, 10^e éd., 1921, p. 353), mais il importe de noter qu'en matière de liberté individuelle ce pouvoir s'exerce rarement sous forme d'injonction individuelle, s'agissant tout au moins de mesures d'une certaine gravité. Les autorités de police ont bien le droit de donner des ordres verbeaux aux individus mais ces ordres ont toujours une portée extrêmement limitée et n'aboutissent jamais à une restriction grave de la liberté individuelle. Seul le droit colonial fournit quelques exemples de pouvoirs de police considérables appartenant à l'autorité publique sur les indigènes. Le propre de l'expulsion au contraire c'est que, bien que constituant une très grave atteinte à la liberté individuelle elle est prononcée par l'autorité administrative seule et contre un individu nommément désigné. A ce titre elle constitue une des manifestations les plus curieuses des pouvoirs de police de l'autorité publique.

b) *Quelles personnes peuvent être expulsées ?* — Tous les étrangers sans distinction peuvent être expulsés. La loi de 1849 s'applique aux mineurs, aux femmes mariées, aux Français ayant perdu leur qualité par mariage, par naturalisation ou par l'effet d'un traité ; elle s'applique même aux mineurs nés en France de parents étrangers (Cass., 19 décembre 1891 « Casana », 22 décembre 1864, 21 janvier 1898, 28 janvier 1909 « Barbey ») et aux individus nés de parents dont l'un a perdu la qualité de Français (Cass., 9 décembre 1896, « Lorent »), malgré leur vocation éventuelle à la nationalité française. Les étrangers admis à domicile jouissent cependant d'un traitement privilégié en ce sens que leur expulsion n'est valable que si le retrait de leur admis-

sion à domicile est prononcé dans un délai de deux mois par décret en Conseil d'Etat ; l'abolition de l'admission à domicile par la loi du 10 août 1927 ôte désormais à cette règle presque toute portée.

c) *Causes d'expulsion.* — A l'encontre de certaines législations étrangères, la loi du 3 décembre 1849 ne contient aucune indication des faits qui sont de nature à motiver l'expulsion et si certains textes ultérieurs, lois ou traités ont prévu formellement l'expulsion dans des hypothèses nettement précisées, le principe général demeure que l'autorité publique est investie en la matière d'un pouvoir souverain d'appréciation ; mais il tombe sous le sens que l'expulsion ne saurait être prononcée sans un motif véritablement sérieux. Les raisons qui justifient cette mesure peuvent se grouper sous deux titres distincts :

a) L'expulsion résulte en premier lieu de condamnations judiciaires. L'étranger qui transgresse la loi pénale constitue évidemment pour la collectivité un danger qu'il est salutaire d'éloigner. Toutefois des distinctions sont nécessaires en l'occurrence : les condamnations prononcées par les tribunaux de simple police ne présentent pas un caractère de gravité suffisante pour justifier une mesure telle que l'expulsion ; d'autre part, même s'agissant de condamnations criminelles ou correctionnelles, l'appréciation du danger que fait courir l'étranger varie nécessairement selon la nature de l'infraction, les circonstances de fait dans lesquelles elle a été commise, selon que l'étranger est un condamné primaire ou un récidiviste, selon qu'il a obtenu ou non le bénéfice de la loi de sursis. En pratique, conformément à une circulaire ministérielle en date du 17 août 1908, l'Administration expulse tous les étrangers condamnés à une peine au moins égale à trois mois de prison sans sursis ; pour les autres, il n'y a pas de règle uniforme.

b) Même en dehors de toute condamnation, certains individus peuvent à bon droit être considérés comme dangereux pour l'Etat sur le territoire duquel ils résident, au triple point de vue de la tranquillité publique de l'ordre établi et de la défense nationale. D'une part, certains faits qui ne tombent pas sous le coup de la loi pénale n'en présentent pas moins un caractère répréhensible ; d'autre part, l'autorité publique peut, sans avoir des

preuves formelles de la culpabilité de tel ou tel étranger, concevoir des soupçons très graves sur sa moralité ; d'autre part, enfin, même si la culpabilité d'un individu ne fait pas de doute, le gouvernement peut reculer devant des poursuites qui seraient de nature à passionner l'opinion publique ou à entraîner des répercussions dans les relations internationales. Dans tous ces cas, l'expulsion est pour l'Etat une arme tout à la fois d'une efficacité certaine et d'un maniement commode.

Mais indiquons tout de suite que l'expulsion ne saurait être valablement justifiée par des circonstances indépendantes de la volonté individuelle, telles que l'état de maladie de l'individu ou la situation du marché du travail ; à ce sujet, l'Institut de droit international a décidé dans sa session de Genève (1892) que « la protection du travail national n'est pas un motif d'expulsion ».

L'expulsion, avons-nous dit, est la sanction nécessaire des agissements contraires à la tranquillité publique, à l'ordre établi et à la défense nationale.

Les agissements contraires à la tranquillité publique sont généralement le fait d'individus menant une vie déréglée, notamment de mendiants ou de vagabonds ; l'expulsion de ces individus est prévue à titre de conséquence accessoire de leur condamnation par l'article 272 du Code pénal ; elle a fait l'objet également de circulaires ministérielles du 26 mars 1887 et du 29 juin 1889. C'est à cette rubrique qu'il y a lieu de rattacher le cas des agents provocateurs au service d'une police étrangère ; rappelons à ce sujet l'expulsion de plusieurs agents italiens et notamment du colonel R. Garibaldi au début de l'année 1927. Le droit conventionnel peut prévoir à cet égard des causes spéciales d'expulsion : c'est ainsi que la convention franco-espagnole du 7 janvier 1862 dispose que ne seront pas autorisés à séjourner sur le territoire de chaque puissance les ressortissants de l'autre puissance n'ayant pas satisfait à l'obligation de l'immatriculation au consulat de leur pays ; par application de ce texte, les Espagnols non munis du certificat d'immatriculation non seulement peuvent, mais même doivent être expulsés.

Atteintes à l'ordre établi, ce sont avant tout les complots ou

les intrigues contre la sécurité de l'Etat auxquels par un juste sentiment de solidarité internationale sont assimilés ordinairement les complots contre les tierces puissances ; indiquons à ce propos l'expulsion des conjurés espagnols qui, en novembre 1926 avaient tenté de soulever la Catalogne contre l'autorité du roi Alphonse XIII. C'est encore la provocation au délit de résistance aux lois ; l'Etat ne saurait tolérer qu'un individu n'appartenant pas à la communauté nationale puisse prêcher aux citoyens la désobéissance aux lois qu'ils se sont données ; exemples : les deux expulsions retentissantes de l'abbé Delsor qui, député au Reichstag était venu à Lunéville en 1904 pour protester contre la fermeture d'une chapelle non autorisée et l'interdiction en France d'un journal allemand, et de Mgr Montagnini auditeur à la nonciature qui poussait le clergé parisien à la désobéissance à la loi de séparation (11 décembre 1906).

Quant au souci de la défense nationale, il justifie l'expulsion des individus convaincus ou suspectés d'espionnage ou de menées antimilitaristes. Il justifie encore et surtout en temps de guerre l'expulsion des sujets des nations ennemies. Cette expulsion pourrait même à bon droit être prononcée par mesure collective, comme en usa le gouvernement impérial à l'égard de tous les sujets allemands, par le décret du 28 août 1870. Durant la dernière guerre, il n'y eut pas d'expulsions prononcées par mesure collective et les étrangers même ennemis furent admis sous certaines conditions à demeurer sur le territoire français, comme il sera dit ci-après (p. 90).

d) *Autorités compétentes et procédure.* — Il importe que le droit d'expulsion appartienne à l'autorité responsable du maintien de l'ordre sur l'ensemble du territoire ; c'est donc le ministre de l'Intérieur qui, en principe, en est investi. Toutefois à l'égard des étrangers non résidants — et la pratique administrative entend par là les étrangers établis en France depuis moins d'un an — la loi de 1849 donne compétence aux préfets des départements frontières ; il faut entendre par départements frontières, non seulement les départements en bordure des frontières terrestres mais aussi les départements en bordure de la mer. Signalons qu'à la suite de l'armistice, à titre exceptionnel et temporaire, l'autorité militaire puis le haut-commissaire de la République en

Alsace et en Lorraine ont été également investis d'un droit d'expulsion s'étendant à tous les étrangers résidants ou non résidants des trois départements recouvrés.

La procédure de l'expulsion comprend deux phases : une instruction préliminaire et un arrêté. L'instruction à fin d'expulsion se déroule dans des formes différentes suivant les cas. S'il s'agit d'un étranger condamné pour crime ou délit de droit commun l'instruction est confiée aux autorités judiciaires et pénitentiaires mieux à même que toutes autres d'apprécier la moralité de l'étranger. Les rapports dressés par les parquets et les notices individuelles rédigées par les gardiens-chefs des prisons sont donc adressées directement au ministre de l'Intérieur sans passer par l'intermédiaire des préfets ; cependant, pour que l'Administration soit à même de connaître les étrangers susceptibles d'être expulsés, une circulaire du ministre de la justice en date du 25 janvier 1910 prescrit aux parquets d'aviser les préfets de l'arrestation de tout étranger. Au contraire, s'il s'agit d'étrangers condamnés pour délit politique ou non condamnés, c'est à l'autorité administrative qu'est laissé le soin de renseigner le ministre ; il est procédé à une enquête par les autorités locales (gendarmerie, commissaire de police) et le préfet complète le dossier en y joignant son avis motivé. Pour les étrangers non résidants des départements frontières, le préfet statue dans des conditions analogues, sur le vu des rapports des parquets ou à la suite de l'enquête de police.

L'arrêté d'expulsion peut, en principe, être pris à tout moment. Cependant des traités conclus par la France avec plusieurs Républiques américaines stipulent la communication des motifs d'expulsion et des documents justificatifs aux agents diplomatiques et consulaires ; ces traités peuvent être invoqués par les ressortissants des Etats qui jouissent du traitement de la nation la plus favorisée, notamment par les sujets anglais. En outre, il paraît équitable d'admettre que l'expulsion ne puisse être prononcée contre un étranger qui fait l'objet de poursuites pénales sous peine d'aboutir à priver un accusé du droit de défense ; c'est néanmoins dans ces conditions que fut expulsé Mgr Montagnini en 1906.

La loi de 1849 étant muette sur la question de savoir si l'ar

rêté d'expulsion doit être motivé. il s'ensuit, par application des principes généraux, que cette condition n'est pas exigée. En pratique, l'arrêté est rédigé dans des termes très laconiques qui ne permettent pas de distinguer le véritable motif de l'expulsion.

L'arrêté pour être exécutoire doit être notifié ; cette formalité est remplie par le gardien-chef de la prison s'il s'agit d'un étranger détenu ; par le maire ou le commissaire de police s'il s'agit d'un étranger non détenu ; l'arrêté doit être traduit si l'étranger ne connaît pas la langue française (Cour d'Alger, 15 mai 1902).

Pour empêcher l'étranger de se soustraire à l'expulsion dont il est menacé, l'administration use quelquefois d'une pratique dont la légitimité ne laisse pas de soulever des difficultés : elle procède à l'incarcération de l'individu qu'elle se propose d'expulser. Cette mesure est formellement prévue par les circulaires du ministre de l'Intérieur (22 janvier 1852, 15 avril 1872, 17 août 1908) et de la Justice (25 janvier 1910) ; elle n'en est pas moins illégale, tout comme l'internement par mesure administrative des filles publiques.

e) *Effets de l'arrêté d'expulsion.* — L'arrêté a pour première conséquence d'obliger l'étranger à quitter le territoire français. L'expulsé, à qui la carte d'identité est immédiatement retirée, est conduit à la frontière par les soins de la police ou autorisé à s'y rendre librement. En pratique seuls les individus considérés comme très dangereux — soit environ 1/5 — sont accompagnés jusqu'à la frontière ; quant aux autres, un délai leur est imparti, généralement très court, 24 ou 48 heures quelquefois 8 jours, et il leur est délivré un bulletin de sortie qu'ils doivent remettre au commissaire spécial de la gare par laquelle ils sortent de France. L'étranger est libre en principe, de son choix quant au point de sortie si ce n'est qu'il ne peut se rendre dans la principauté de Monaco, en vertu de l'article 21 de la convention du 10 avril 1912 ; lorsque le gouvernement croit devoir fixer lui-même ce point, il se conforme à la règle suivante : l'étranger est conduit à la frontière de son pays d'origine, qui ne peut refuser de le recevoir, à moins qu'il ne s'agisse d'un déserteur ou d'un réfugié politique. Mais il peut arriver qu'aucun Etat ne consente à recevoir l'étranger ; rappelons à

ce sujet le cas de R. Garibaldi qui, expulsé de France en janvier 1927, non autorisé à séjourner en Angleterre, s'embarqua pour Cuba mais ne put y débarquer. L'Administration a prévu l'hypothèse où l'étranger ainsi repoussé de partout demeurerait ou reviendrait en France; en vertu d'un circulaire du 3 septembre 1859 l'étranger qui se trouve dans cette situation devrait être interné par mesure administrative à la Guyane; mais cette pratique est depuis longtemps tombée en désuétude.

L'expulsion ne peut jamais équivaloir à l'extradition; c'est par application de cette règle que l'individu conduit à la suite d'un arrêté d'expulsion à la frontière du pays où il est recherché pour crime ou pour délit n'est point poursuivi en justice (Martini *L'expulsion des étrangers* page 139).

L'étranger expulsé perd *ipso facto* tout domicile ou résidence en France; la Cour de cassation a jugé le contraire à propos de la succession du duc de Brunswick (1^{er} juillet 1895), mais il y a lieu de remarquer qu'il s'agissait en l'espèce d'une expulsion prononcée en vertu du décret du 28 août 1870, c'est-à-dire d'une expulsion à effet purement momentané, n'ayant rien d'inconciliable avec le maintien du domicile dans le lieu même que la personne expulsée s'était vu contrainte d'abandonner pour un temps.

Par ailleurs l'expulsion est considérée comme un événement de force majeure qui, dans les rapports contractuels, produit les effets ordinairement attachés à ce genre d'événement. Le départ de l'étranger expulsé entraîne la résiliation du bail à lui consenti et le règlement forfaitaire de l'indemnité qui peut lui être due pour accident du travail en vertu de l'article 3 de la loi du 9 avril 1898. Mais, en raison même de son caractère coercitif, l'expulsion ne rentre pas dans l'hypothèse prévue par l'article 214 du Code civil; en conséquence la femme française épouse d'un étranger expulsé n'est pas tenue de suivre son mari à l'étranger.

f) *Sanctions*. — La loi de 1849 édicte de sévères sanctions pénales contre les individus qui transgressent un arrêté d'expulsion: un à six mois d'emprisonnement. Il convient de distinguer à cet égard deux hypothèses: l'étranger à qui l'arrêté a été régulièrement notifié n'a pas quitté le territoire français; l'étranger après être sorti de France y est rentré sans autorisation.

Indépendamment du fait matériel de la présence sur le territoire, le délit suppose un élément intentionnel ; en d'autres termes, il faut que la présence de l'étranger sur le territoire français soit volontaire ; il en résulte que l'étranger qui n'a pu quitter le territoire français en raison de circonstances indépendantes de sa volonté telles que son état de santé ou son arrestation à la suite d'un crime ou d'un délit, l'étranger qui est revenu sur le territoire malgré lui en cas de naufrage ou de refoulement ou même qui n'est rentré en France que pour déférer à une convocation de l'autorité publique (Cass., 3 mai 1900, « Vindo ») ne peut être poursuivi pour infraction à l'arrêté d'expulsion.

Le délit prévu par la loi de 1849 est un délit continu (Cours de Douai, 21 décembre 1893, et de Besançon, 24 octobre 1904) ; d'où il suit que la prescription ne commence à courir que du jour où le délit a cessé. Est-ce un délit politique ? question qui présente surtout de l'intérêt au point de vue du régime de la détention. Il semble qu'il faille distinguer suivant que l'étranger a été expulsé à la suite d'une condamnation pour délit politique ou d'agissements de caractère semblable ou à la suite d'une condamnation pour délit de droit commun ou d'agissements reprehensibles au point de vue de la moralité générale.

Quant à l'autorité des sentences rendues en la matière, la sentence d'acquittement a, d'après la jurisprudence (Tribunaux civils de Marseille, 8 décembre 1898 et de Nice, 13 janvier 1899), une autorité absolue ; mais fait-elle obstacle à ce qu'un nouvel arrêté soit pris contre l'individu renvoyé des fins de la poursuite ? Assurément, oui, si le contrevenant a été acquitté en raison de sa qualité de Français ; non, si l'arrêté n'a été déclaré illégal qu'en raison d'un vice de forme ou de la circonstance qu'il a été pris par une autorité incompétente. La sentence de condamnation, elle, ne fait nullement obstacle à des poursuites ultérieures si l'étranger, à l'expiration de sa peine, continue à résider en France ou s'il y rentre après en être sorti une seconde fois (Cour de Besançon, 24 octobre 1904).

Indiquons, pour terminer sur ce point, que le nombre des condamnations prononcées pour infraction à des arrêtés d'expulsion s'est élevé à 1844 en 1923 et à 1875 en 1924.

g) *Voies de recours.* — L'étranger expulsé peut user du

recours gracieux à l'autorité qui a pris la décision ou du recours hiérarchique au ministre de l'Intérieur si la décision émane d'un préfet ; il lui est loisible par ailleurs de provoquer une réclamation diplomatique par l'intermédiaire des agents accrédités par son gouvernement auprès de l'Etat dont il est expulsé ; ces interventions sont même assez fréquentes dans la pratique. Mais ces voies de recours présentent toutes le défaut qu'elles tendent uniquement à l'octroi d'une mesure de faveur et qu'elles ne comportent pas l'allégation d'un droit. L'expulsion constitue cependant une atteinte trop grave à la liberté individuelle pour ne pas appeler un contrôle juridictionnel.

La loi de 1849 n'a prévu expressément aucune voie de recours contre les arrêtés d'expulsion et c'est uniquement par le jeu des principes généraux que s'est édifiée une jurisprudence suffisamment protectrice des droits individuels.

En premier lieu il est de principe que tout tribunal repressif a qualité pour apprécier la légalité de l'acte qui sert de titre à la poursuite ; c'est de ce principe que l'article 471 § 15 du Code pénal a fait une application particulière en donnant au juge de simple police compétence pour apprécier la légalité des règlements administratifs. Il en résulte que la personne poursuivie devant le tribunal correctionnel pour contravention à un arrêté d'expulsion peut valablement exciper de l'illégalité de cet arrêté soit qu'elle justifie de la nationalité française, soit que l'arrêté ait été pris par une autorité incompétente : préfet d'un département non frontière, préfet d'un département-frontière à l'égard d'un résident (Cass., 7 août 1891, 9 déc. 1896, 28 mai 1903).

Mais ce n'est là qu'un moyen de défense bien imparfait puisqu'il suppose au préalable une poursuite. L'équité exige que l'arrêté d'expulsion, mesure administrative ordinaire, puisse être déférée au juge de droit commun de la légalité des actes administratifs, au Conseil d'Etat. Cette solution qui ne fait pas de doute aujourd'hui peut être considérée comme acquise depuis l'arrêt « Morphy » du 14 mars 1884. Auparavant le Conseil, après avoir regardé l'arrêté d'expulsion comme un acte de gouvernement (4 août 1836 « Naundorff ») avait paru hésiter quelque peu ; l'arrêt « de Solms » (8 déc. 1853) est ainsi conçu : « considérant que l'arrêté du 19 février 1853 par lequel le

Ministre de la police générale a prononcé l'expulsion de la dame de Solms est une mesure de police et d'ordre public prise dans la limite des attributions du dit ministre et qui ne peut être attaquée par la voix contentieuse » ; l'arrêt recèle, semble-t-il, une contradiction interne car, en affirmant que la mesure attaquée avait été prise dans la limite des attributions du ministre, le Conseil d'Etat statuait au fond, alors que la dernière phrase de l'arrêt implique l'irrecevabilité de la requête. La même contradiction se retrouve dans l'arrêt « Radziwill » (22 janvier 1867) ainsi libellé : « considérant qu'en enjoignant au requérant de sortir du territoire notre ministre de l'Intérieur n'a fait qu'user du droit qu'il tient des dispositions de la loi du 3 décembre 1849 ; que dès lors ledit référant n'est pas recevable à se pourvoir pour excès de pouvoir ». Quant à l'arrêt « Morphy », il n'est pas à la vérité d'une netteté absolue ; dans cette affaire il s'agissait d'un sujet anglais qui, poursuivi devant le tribunal correctionnel pour infraction à un arrêté d'expulsion avait formé un recours au Conseil d'Etat contre le même arrêté. Le Conseil rejeta le recours pour deux motifs : d'abord pour cause de tardiveté ; ensuite parce que le Tribunal correctionnel valablement saisi avait pleine et entière qualité pour apprécier le moyen de défense tiré de l'illégalité de l'arrêté. Il résultait de cette décision par *a contrario* que le recours devait être admis lorsqu'il n'y avait pas eu poursuite devant la juridiction répressive ; c'est ce qu'avait indiqué d'ailleurs le commissaire du gouvernement en ces termes : « le recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat nous paraît d'ailleurs le seul efficace au cas où l'arrêté d'expulsion n'étant pas exécuté, l'intéressé voudrait néanmoins le faire annuler pour ne pas être exposé à son application imprévue en soutenant par exemple qu'il a été incompétemment pris par un préfet d'un département non frontière et également au cas où l'intéressé aurait été expulsé et ne pourrait pas matériellement rentrer en France ».

C'est en 1890 que le Conseil d'Etat a pour la première fois statué au fond : l'arrêt « Ribés » (14 mars 1890) a bien rejeté la requête mais après avoir constaté que le requérant n'avait « excipé d'aucun acte de nature à lui faire attribuer la qualité de Français ». Depuis lors le Conseil d'Etat a eu l'occasion de statuer à plusieurs reprises sur des recours dirigés contre des arrê-

tés d'expulsion (26 décembre 1902 « Rapi », 12 décembre 1913 « Osdenwald », 16 mai 1924 « Krichel ») et s'il n'a jamais cru devoir annuler les arrêtés qui lui étaient déférés, il convient seulement d'en conclure que les griefs allégués par les requérants n'étaient pas fondés. Le Conseil d'Etat cependant s'est déclaré incompétent pour apprécier la légalité d'un arrêté d'expulsion pris par l'autorité militaire en vertu des pouvoirs qui lui avaient été conférés en Alsace et en Lorraine après l'armistice en attendant l'installation d'une administration civile régulière (« Keil », 13 juillet 1923) ; il semble qu'il ait vu dans cette mesure un acte de gouvernement se rattachant étroitement à la conduite de la guerre et aux relations internationales.

L'annulation d'un arrêté illégal ne saurait suffire à donner pleinement satisfaction à l'étranger qui en a été l'objet ; indûment expulsé celui-ci doit pouvoir obtenir une réparation pécuniaire du préjudice subi. En vertu des principes généraux de notre droit public une double action en indemnité lui est ouverte : contre l'Etat et contre l'autorité qui a pris la décision.

Il est incontestable qu'un arrêté illégal peut engager la responsabilité de l'Etat ; c'est le droit commun ; que si l'arrêté est légal il ne saurait être question d'une semblable responsabilité. Le Conseil d'Etat admet bien à la vérité que des actes administratifs en eux-mêmes légaux puissent en certains cas engager la responsabilité de l'Etat lorsqu'ils ont pour effet d'imposer à un individu une charge excédant notablement celles qui résultent de la vie en société, mais cette règle ne saurait recevoir application qu'à l'intérieur de la communauté nationale. La jurisprudence est très mince sur la question puisqu'elle se réduit à l'arrêt « Keil » du 26 décembre 1924 ; elle n'est pas d'ailleurs très concluante car si le Conseil d'Etat s'est refusé en l'occurrence à examiner le préjudice qui avait pu résulter pour le requérant de la mesure d'expulsion dont il avait été l'objet c'est qu'il s'agissait d'une expulsion qui revêtait le caractère d'un acte de gouvernement, comme le Conseil l'avait décidé par son arrêt du 13 juillet 1913 rendu sur une requête présentée par le même sieur Keil.

En tout état de cause, c'est à la juridiction administrative seule qu'il appartient de connaître de l'action dirigée contre l'Etat : c'est ainsi que le tribunal civil de la Seine le 19 février 1873

et la Cour d'appel de Paris, le 29 janvier 1876 se sont déclarés à bon droit incompétents pour connaître de la demande d'indemnité formée par le Prince Jérôme Napoléon Bonaparte à la suite de son expulsion.

Quant à l'action dirigée contre l'autorité administrative qui a pris la décision, elle ne saurait être formée qu'en cas de faute personnelle mais elle est du ressort des tribunaux civils ; est-il besoin d'ajouter que la jurisprudence ne fournit aucun exemple de cette action ?

h) *Cessation de l'expulsion*. — La cessation de l'expulsion résulte soit d'un acte de l'autorité publique, soit d'une modification dans l'état de la personne qui en fait l'objet ; en d'autres termes, elle résulte d'une faveur ou d'un droit :

a) A titre de faveur, l'arrêté d'expulsion peut être rapporté, mais il faut toujours une décision expresse et il a été jugé que le service même prolongé dans la légion étrangère n'entraînait pas révocation tacite de la mesure (Cour de Besançon, 9 mars 1898). L'arrêté peut être suspendu pour une certaine durée : c'est ainsi qu'au début de décembre 1927 la presse a signalé que le Colonel Macia expulsé de France en janvier précédent avait été autorisé à traverser le territoire français pour aller s'embarquer à Boulogne-sur-Mer à destination de la République Argentine. Il peut également être sursis à l'exécution de l'arrêté ; et la pratique administrative admet que le préfet peut toujours accorder un sursis d'un mois même lorsque la décision émane du ministre : en fait, nombreux sont les étrangers qui vivent sous le régime de sursis renouvelables de trois mois en trois mois.

b) La cessation de droit de l'expulsion résulte d'événements modifiant l'état civil de la personne. Tout d'abord l'étrangère qui épouse un Français devient Française en vertu de l'article 12 du Code civil ; si donc elle a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, tant qu'elle avait encore la nationalité étrangère, les effets de l'arrêté tombent de plano à la suite de son mariage (Tribunal de la Seine, 16 septembre 1904). On s'est demandé quelquefois si le mariage contracté par une étrangère à la seule fin de se soustraire aux effets d'un arrêté d'expulsion pouvait être tenu pour valable à cet égard et s'il ne convenait pas d'appliquer en l'espèce la vieille maxime : « *Fraus omnia corrumpit* » Des exemples

célèbres prouvent que l'hypothèse n'est pas purement théorique c'est ainsi qu'un 1887, la demoiselle de Sombreuil épousa un vieillard français quelconque pour se soustraire à un arrêté d'expulsion ; que plus récemment, au début de l'année 1927, la demoiselle Agnès Eygemann compromise dans le mouvement autonomiste alsacien épousa un citoyen français dans le même but. En réalité l'usage d'un procédé légal ne saurait être tenu pour répréhensible alors même qu'il aurait pour effet de paralyser l'application d'une mesure ordonnée par l'autorité publique ; tant que l'individu ne sort pas du domaine de la légalité, il serait contraire aux principes élémentaires de notre droit de frapper ses actes de nullité. C'est en ce sens que se prononce généralement la doctrine.

Une seconde catégorie d'individus qui subissent une modification de leur état civil de nature à entraîner des répercussions dans la matière de l'expulsion est constituée par les mineurs devenus français par la naturalisation de leur père ou de leur mère survivant (art. 7 de la loi du 10 août 1927). La naturalisation a nécessairement pour effet de faire tomber l'arrêté d'expulsion qui a pu être pris auparavant à leur rencontre.

En troisième lieu, aux termes de l'article 7 de la loi du 3 décembre 1849 l'arrêté d'expulsion pris à l'égard des étrangers admis à domicile « cesse d'avoir effet si l'autorisation n'a pas été révoquée dans un délai de deux mois ». La suppression de l'admission à domicile par la loi du 10 août 1927 ôte à cette disposition tout intérêt pratique.

Il est enfin un quatrième cas de cessation des effets de l'expulsion qui mérite une mention spéciale par l'ampleur de la controverse à laquelle il a donné lieu. Il s'agit de la situation des individus appelés à devenir français par le bienfait de la loi. Antérieurement à la loi du 10 août 1927 ces individus se rangeaient dans deux catégories : individus nés en France de parents étrangers qui n'y étaient pas nés eux-mêmes ; individus nés en France ou à l'étranger de parents dont l'un au moins avait perdu la qualité de français. Les premiers devenaient français à leur majorité s'ils étaient alors domiciliés en France ; dans la négative ils pouvaient acquérir la nationalité française en fixant leur domicile en France et en souscrivant

une déclaration dont l'enregistrement pouvait être refusé par décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat (art. 9 du Code civil). Quant aux seconds, ils pouvaient, à tout âge réclamer la nationalité française aux conditions édictées par l'article 9 (article 10). Tous ces individus, pendant leur minorité, demeuraient étrangers et pouvaient donc faire l'objet d'un arrêté d'expulsion. Dès lors la question qui se posait était celle de savoir si, nonobstant leur expulsion, ils pouvaient rentrer légalement en France en vue d'y acquérir la nationalité française aux conditions et moyennant l'accomplissement des formalités prévues par le Code civil.

La jurisprudence, non sans hésitation, s'était fixée en ce sens que l'arrêté d'expulsion cesse de droit d'avoir effet lorsque l'individu qui a vocation éventuelle à la qualité de Français rentre en France pour acquérir cette qualité. La Cour de cassation l'avait jugé à l'égard d'un individu né de parents dont l'un avait perdu la qualité de Français (27 oct. 1891 « Thiery »), puis à l'égard d'un individu né en France de parents étrangers (9 déc. 1896 « Lorent ») et diverses juridictions inférieures avaient fait application du même principe (Tribunal civil de Nice, 28 décembre 1904, Cour de Paris, 18 novembre 1907). La Cour de cassation avait même décidé que l'individu qui rentre en France au mépris d'un arrêté d'expulsion pour prendre part aux opérations de recrutement, devait être, en vertu de l'article 9 du Code civil assimilé à l'individu qui vient faire une déclaration de nationalité (9 février 1904 « Lovera »). On a invoqué en faveur de ce système le droit absolu conféré par notre législation à ceux qu'elle appelait éventuellement à la qualité de français ; la nécessité de ne pas traiter ces étrangers plus défavorablement que ceux qui étaient admis à domicile ; on a fait ressortir également les inconvénients pratiques que présenterait la doctrine contraire tout au moins s'agissant de l'enfant né en France de parents étrangers.

En sens inverse on pouvait faire valoir que le droit reconnu à l'étranger par notre législation n'était pas un droit absolu mais un droit conditionnel et qu'il était parfaitement licite que le gouvernement pût s'opposer, par une mesure inspirée de l'intérêt public à la réalisation d'une des conditions aux-

quelles était subordonnée l'acquisition de la nationalité française. Comme le remarque M. Martini (*op. cit.*, p. 227) « puisque les individus nés en France de parents étrangers (pour ne parler que d'eux) peuvent s'opposer à la réalisation de la condition à laquelle est subordonnée l'acquisition de la nationalité française — et ce en quittant la France durant leur minorité ou en remplissant les formalités nécessaires à l'effet de conserver la nationalité de leur père — pourquoi de son côté la France n'aurait-elle pas le droit de s'opposer à la réalisation de cette condition en leur faisant passer ses frontières lorsqu'ils ont démérité ? » Quant à l'argument tiré de la comparaison avec la situation de l'étranger admis à domicile il n'était nullement probant : l'étranger admis à domicile est en effet un étranger dont l'honorabilité a été vérifiée par l'autorité publique et qui mérite par suite un traitement privilégié. Restaient les inconvénients qu'il y avait à rejeter brutalement hors du milieu où il a été élevé un enfant qui n'a aucune attache avec le pays d'origine de ses parents ; mais des semblables considérations ne sauraient prévaloir contre le souci de la sûreté publique qui exige l'expulsion de tout étranger dont la présence est de nature à compromettre l'ordre et la tranquillité.

La jurisprudence était particulièrement critiquable lorsqu'elle admettait l'étranger expulsé à rentrer en France pour prendre part aux opérations du recrutement. Il est à remarquer en effet que dans cette hypothèse le gouvernement ne disposait pas de l'arme que constituait le refus d'enregistrement de la déclaration ; c'est encore M. Martini qui, après M. Lainé (note au *D. P.* 1905, I, p. 441), critique vivement cette décision : « En assimilant le simple fait de prendre part aux opérations de recrutement à une déclaration de nationalité proprement dite, la Cour prive l'Administration du droit qu'elle tient de la loi de s'opposer à la déclaration de nationalité » (*op. cit.*, p. 242).

Ces diverses considérations suffisaient à justifier le second système, qui avait été primitivement celui de la Chambre criminelle de la Cour de cassation (19 décembre 1891 « Casana », 31 janvier 1896 « Lorent »). Dans cette opinion l'arrêté d'expulsion constituait un obstacle insurmontable à l'acquisition de la nationalité française ; tant que cette mesure subsiste, déclai-

rait la Cour dans son arrêt du 31 janvier 1896 « l'étranger est incapable d'avoir en France ni domicile, ni résidence au sens légal du mot puisque sa présence même sur le territoire français constitue un délit ».

La controverse qui vient d'être brièvement évoquée n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif. En effet la loi du 10 août 1927 a d'une part remplacé pour l'étranger né de parents dont l'un a perdu la qualité de Français le droit de revendication de la nationalité française inscrit à l'article 10 du Code civil par une simple naturalisation de faveur, supprimant ainsi l'un des deux cas sur lesquels roulait la controverse. D'autre part en ce qui concerne les enfants nés en France d'un étranger qui n'y est pas né lui-même, la loi du 10 août 1927 si elle a maintenu expressément le droit de revendication de la nationalité française a exclu du bénéfice de cette disposition tout individu « contre lequel a été pris un arrêté d'expulsion dont les effets n'ont pas été suspendus » (articles 3 et 5, article 4, alinéa 4), condamnant ainsi le système adopté par la jurisprudence. Ces dispositions sont à rapprocher de l'article 7 de la loi qui, après avoir conféré la nationalité française aux enfants mineurs de certaines catégories d'étrangers devenus français, refuse cette faveur aux individus qui ont fait l'objet d'un arrêté d'expulsion.

i) *De lege ferenda*. — Le régime actuel de l'expulsion n'est pas sans encourir la critique ; il a même paru quelquefois si attentatoire à la liberté individuelle que d'aucuns ont proposé son abrogation totale ou partielle ; c'est ainsi que la proposition Constans (14 janvier 1904) tendait à la suppression complète de l'expulsion ; que la proposition Naquet (13 février 1882) tendait à restreindre l'application de la loi de 1849 aux temps de guerre étrangère ou de guerre civile, que la proposition Flourens-Gauthier de Clagny (29 janv. 1904) tendait à rendre l'expulsion inapplicable aux individus nés de parents français sur un territoire qui lors de leur naissance était français. En réalité, il ne saurait être question de supprimer l'expulsion ni même d'en restreindre l'application au temps de guerre ; c'est là une arme qui dans l'état actuel du droit et des relations internationales est absolument indispensable, comme le prouve la progression des expulsions au cours de ces dernières années ; le

nombre des étrangers expulsés qui ne s'élevait en 1913 qu'à 4.456 a atteint en 1920 le chiffre de 6.483, en 1921 celui de 7.558 et se tient aux environs de 8.000 pour l'année 1927.

Mais ce n'est pas à dire que le régime actuel de l'expulsion n'appelle pas certaines réformes. D'abord le contenu même de la mesure est d'une rigidité qui s'adapte mal aux contingences des faits ; trop souvent, l'expulsion pure et simple pour un temps indéfini de tout le territoire français, est une mesure d'une rigueur excessive, et il conviendrait d'introduire dans notre législation des modalités moins rigoureuses, comme l'a suggéré M. Cugnin ; l'expulsion pourrait être limitée à un certain temps ou à une certaine portion du territoire français ; elle se rapprocherait ainsi de l'interdiction de séjour.

Il est également question depuis quelque temps de limiter le pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui appartient actuellement au gouvernement ; mais il est remarquable de constater que tous les projets déposés en ce sens tendent, non à restreindre les pouvoirs du gouvernement à un certain nombre de cas limitativement énumérés, mais à obliger le gouvernement à procéder à l'expulsion dans certains cas, par suite à aggraver la rigueur de notre législation à l'égard de l'étranger. Déjà, le projet de loi de 1921 sur le régime des étrangers, prévoyait l'expulsion obligatoire en cas de condamnation à des peines qui entraînent l'exclusion de l'armée ou l'envoi aux bataillons d'Afrique ; au cours de la discussion en commission, M. Escudier, député, présenta un amendement aux termes duquel l'expulsion des vagabonds et des mendiants inscrite à l'article 272 du Code pénal, cesserait désormais d'être facultative (Rapport Niveaux, 23 juin 1921, Documents parlementaires, p. 1985). Plus récemment, M. Pierre Taittinger, député, a déposé le 29 décembre 1924 (Annexe n° 985, Documents parlementaires, p. 469), une proposition de loi tendant à obliger le gouvernement à procéder à l'expulsion des étrangers arrêtés porteurs d'armes prohibées au cours d'une manifestation sur la voie publique ou d'une réunion dans un lieu public ; et M. Rollin, député, a, par une proposition de résolution en date du 20 octobre 1925, invité le Gouvernement « à expulser immédiatement et définitivement tout étranger convaincu d'avoir

participé à une manifestation de nature à troubler l'ordre public ». L'opportunité de ces textes est difficilement contestable.

Mais, à un point de vue opposé, c'est avec juste raison qu'a été souvent incriminée la forme dans laquelle l'expulsion est prononcée. Tout d'abord, il paraît un peu choquant que la mesure puisse être prise par certains préfets qui jouissent ainsi d'un pouvoir exorbitant, puisque l'effet de leur décision, dépassant les limites de leur département, s'étend à tout le territoire. Le pouvoir reconnu au ministre de l'Intérieur n'est pas moins singulier, puisqu'il est de principe que les ministres ne disposent d'aucun pouvoir de police. Aussi bien un projet de loi déposé à la Chambre en 1882, par M. Goblet, s'il maintenait intact le droit du ministre de l'Intérieur à l'égard des étrangers condamnés pour infraction de droit commun, exigeait dans tous les autres cas un décret en Conseil des Ministres. Ce projet était à tout le moins inutile, car le Conseil des Ministres ne manque pas de se saisir de toute expulsion qui, par la notoriété de celui qui en sera l'objet, ou par les circonstances particulières qui les justifient est de nature à présenter une importance exceptionnelle.

Indépendamment des deux singularités qui viennent d'être mentionnées et qui se justifient par des considérations d'utilité pratique, il convient de remarquer que l'étranger expulsé n'a aucun moyen légal de se défendre et peut ainsi subir, par erreur, une mesure de nature à avoir les conséquences les plus redoutables pour son avenir. Il vient tout de suite à l'esprit que le seul moyen de remédier à cet inconvénient consisterait dans l'institution d'un débat contradictoire à forme contentieuse ; mais, convient-il d'instituer ce débat avant ou après la décision ? En d'autres termes, la mesure d'expulsion doit-elle être prononcée par un organe juridictionnel avec toutes les garanties qu'implique pour la défense la procédure judiciaire, ou bien, faut-il se contenter d'instituer un contrôle juridictionnel *a posteriori* de la mesure, laquelle continuerait à être prise par les autorités actuellement compétentes ? La proposition de loi déposée à la Chambre par M. Flourens le 25 janvier 1904, transférait la compétence en matière d'expulsion au pouvoir judiciaire ; elle

prévoyait que « l'expulsion ne pourrait être opérée qu'en vertu d'une sentence du juge de paix du lieu de résidence ou de passage de l'étranger ». Le juge aurait été saisi par les commissaires ou autres agents de la police générale ou municipale. Ce projet soulevait maintes difficultés : d'abord, il confiait l'exercice de pouvoirs de police entre tous délicats à une catégorie de magistrats qui, à l'heure actuelle, pourraient manquer dans certains cas de l'aptitude nécessaire ; il y avait là une difficulté que ne palliait pas suffisamment l'institution à Paris d'un tribunal supérieur d'appel chargé de juger les recours dirigés contre les sentences des juges de paix. En outre et surtout, le projet constituait une innovation sans précédent en tant qu'il visait à confier au pouvoir judiciaire l'exercice de mesures de police rentrant traditionnellement dans la compétence de l'autorité administrative.

Mais il n'y aurait que des avantages à prévoir l'institution d'un recours contentieux destiné à protéger efficacement la liberté individuelle de l'étranger ; ce recours, pour présenter quelque supériorité sur le recours actuel pour excès de pouvoir devrait saisir le juge, tant de la question de fait que de la question de droit ; il devrait également être jugé dans un délai très bref. A quel ordre de juridiction devrait être dévolue la compétence en la matière ? Le caractère administratif de la mesure attaquée semble militer en faveur de la compétence de la juridiction administrative ou plus exactement de la compétence du Conseil d'Etat car il ne saurait être question de confier aux conseils de préfecture le jugement d'affaires semblables. Néanmoins, si l'on considère qu'il s'agit, en la matière, de cette liberté individuelle dont les tribunaux judiciaires se sont traditionnellement constitués les gardiens, que les tribunaux judiciaires sont infiniment mieux à même de s'entourer de tous les renseignements nécessaires pour éclairer leur religion, que d'ailleurs ils ont déjà reçu compétence pour statuer sur la régularité de l'internement des aliénés (loi du 30 juin 1838, article 29), il semble logique de leur donner la préférence. C'est ainsi qu'une proposition de loi déposée à la Chambre des députés, le 1^{er} juin 1908 par M. Sembat, prévoyait un recours au tribunal civil du lieu d'établissement de l'étranger avec assistance judiciaire de droit.

Enfin, l'expulsion pose un problème dont la solution ne peut être trouvée que par la voie d'accords internationaux ; il s'agit du sort des individus qui expulsés d'un pays déterminé, sont refoulés à leur entrée sur le pays où ils avaient l'intention de se réfugier ; le cas se présente fréquemment sur la frontière belge vers laquelle le Gouvernement français dirige notamment les proscrits politiques d'Espagne et d'Italie : ces individus sont très souvent refoulés par l'autorité belge sur le territoire français d'où ils sont à nouveau expulsés ; ils font ainsi la navette entre les deux pays à moins qu'ils ne parviennent à se soustraire au contrôle de la police. Il y a là une situation très fâcheuse, à laquelle il est malaisé de porter remède. Il semble que la France pourrait stipuler dans des accords avec les Etats voisins la notification à ces Etats de l'expulsion des individus rentrant dans les catégories les plus suspectes, par exemple des agitateurs politiques ; les Etats voisins auraient à informer l'Administration française s'ils acceptent de recevoir sur leur territoire l'expulsé. Dans le cas où aucun Etat n'y consentirait, le choix pourrait être offert à l'expulsé entre son retour dans son pays d'origine, lequel ne peut refuser de le recevoir (c'est la solution proposée par M. Fauchille dans son *Traité de droit international public*, I, p. 983) et l'internement par mesure administrative en France. Cette dernière solution n'est évidemment pas exempte de critiques : car, outre qu'elle est difficilement compatible avec les principes généraux de notre droit, elle serait fort onéreuse pour les finances publiques ; une circulaire de 1859 (citée *supra*, p. 71) la prévoyait néanmoins en terme formels, — et même fixait la Guyane comme lieu d'internement, ce qui était sans nul doute excessif.

CHAPITRE II

L'ÉTRANGER ET LES LIBERTÉS PUBLIQUES (1)

1^o Généralités.

Dans quelle mesure les étrangers peuvent-ils jouir des libertés publiques, c'est là une question dont la solution dépend principalement du fondement assigné à ces mêmes libertés. Les libertés publiques peuvent être considérées en effet sous deux aspects très divers d'où résultent nécessairement des divergences quant à la mesure dans laquelle les étrangers doivent être appelés à en jouir.

Dans une première conception qui est en quelque sorte la théorie classique et qui a été soutenue avec éclat par de grands penseurs anglais et français tels que Locke et Rousseau, l'homme originairement doué d'une liberté naturelle complète a passé avec ses congénères un contrat social qui est à la base de toutes les sociétés organisées ; de ce contrat découlent les prérogatives de la puissance publique, mais l'homme s'est réservé par le même acte un résidu de droits qui constituent les libertés publiques. Cette théorie, qui fait des libertés publiques une survivance de la liberté primitive de l'homme, leur donne le caractère d'institutions naturelles auxquelles la Société ne doit toucher qu'à titre exceptionnel : plaçant l'origine des libertés publiques dans l'homme et non dans la société, elle postule l'extension sinon

1. A consulter sur ce point : Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. ; Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 7^e éd., 1921 ; Garnot, *Condition de l'étranger sous le droit public français* (thèse Paris, 1885) ; Pairault, *L'immigration organisée et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère en France* (thèse Paris, 1924) ; Pillet, *Traité de droit international privé*, 1923 ; Ripert, *Traité de droit maritime*, 2^e éd. ; Valéry, *Manuel de droit international privé*, 1914 ; Weiss, *Traité de droit international privé*, 2^e éd.

intégrale du moins très large de ces libertés aux étrangers chez qui le caractère de créature humaine est aussi accusé que chez le national.

A l'inverse il est une théorie d'origine allemande qui, se refusant à concevoir l'homme isolé et voyant dans la société un fait en quelque sorte naturel, considère la souveraineté de l'Etat comme une donnée immédiate du droit public et les libertés publiques comme des restrictions à cette souveraineté que l'Etat, par un phénomène d'auto-limitation, concède aux individus. Dans cette théorie, les libertés publiques ont un caractère essentiellement social, leur étendue est nécessairement variable et l'égalité du national et de l'étranger au regard de ces libertés devient ainsi très douteuse.

En réalité les deux théories qui viennent d'être brièvement résumées sont d'une rigueur trop absolue : l'hypothèse du contrat social sur laquelle s'appuie la première est aujourd'hui reconnue erronée et la primauté du corps social que postule la seconde procède de vues métaphysiques indémontrables. Au fond, les libertés publiques ont un caractère mixte tout à la fois individuel et social : elles ont un caractère individuel en ce sens qu'elles dérivent de la nature même de l'homme, de sa dignité supérieure d'être libre et responsable comme l'a excellemment proclamé le professeur Rolland (Cours de doctorat 1923-1924). Ce caractère est même le caractère essentiel, car en dernière analyse, ce sont les individus qui constituent l'élément primordial de l'Etat ; l'Etat ne se conçoit pas sans individus, tandis que l'individu se conçoit en dehors de l'Etat ; l'Etat ne saurait donc avoir d'autre raison d'être que la satisfaction des besoins des individus : ne peut-on même dire que la fonction principale de l'Etat consiste à assurer à chacun la jouissance de la liberté individuelle, ce que Siéyès exprimait dans la célèbre formule : « La fin de tout établissement public est la liberté individuelle » ?

Les libertés publiques ont en deuxième lieu un caractère social et ceci en un double sens tout d'abord, elles tendent à faciliter l'accomplissement des devoirs qui appartiennent à l'homme en tant qu'être social, membre d'une collectivité organisée. C'est ainsi que, pour le professeur Duguit, les libertés

publiques sont essentiellement « un devoir, une fonction que tout membre de corps social est tenu de remplir ». (Leçons de droit public général, 1926, p. 264). En outre, l'exercice des libertés est conditionné par l'intérêt général. « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui », proclame la Déclaration des droits de l'homme ; et par autrui, il faut entendre, non seulement les autres hommes considérés isolément, mais encore l'ensemble des hommes groupés en société ; car l'intérêt général n'est pas nécessairement la somme des intérêts particuliers. La liberté de chaque individu doit donc subir une restriction dans un double but : 1° afin de permettre à chaque individu l'exercice d'une liberté semblable ; 2° afin de sauvegarder les intérêts de la collectivité.

En pratique, toutes les libertés publiques ont un aspect individuel et un aspect social ; aspect individuel, dans la mesure où elles impliquent une certaine liberté au profit de l'individu, aspect social dans la mesure où elles impliquent une certaine limitation de cette même liberté en vue du bien commun. Par là s'explique l'esprit de notre législation en la matière. A s'en tenir au point de vue strictement individuel, il faudrait connaître aux étrangers des libertés analogues à celles dont jouissent les nationaux : en effet si les libertés individuelles sont des prérogatives attachées à la qualité d'hommes, il ne saurait y avoir aucun motif de les restreindre au détriment des étrangers chez qui cette qualité d'homme est aussi marquée que chez les nationaux. Mais le point de vue social légitime une certaine discrimination : les étrangers ne sont pas soumis au même degré que les nationaux aux devoirs et aux charges qui sont la contre-partie des libertés publiques ; si donc ils bénéficiaient des mêmes libertés que les nationaux ils se trouveraient dans une situation de faveur contraire à l'équité. En outre, il convient de se préoccuper de l'usage que fera l'étranger des libertés qui lui sont concédées. Toutes les considérations qui ont été développées *supra* (pages 18 et suiv.) sur les dangers qui peuvent résulter de la présence d'étrangers sur le territoire national doivent être rappelées ici. Des précautions s'imposent donc à l'égard de l'étranger. Cependant la règle en la matière est l'assimilation du national et de l'étranger ; comme l'écrit le Pr Hauriou, « en rai-

son de leur nature civile les libertés individuelles appartiennent en principe à tout être humain à l'exclusion cependant des droits politiques. Les femmes ont la jouissance des droits non politiques aussi bien que les hommes ; les étrangers aussi bien que les nationaux et même sans distinguer selon qu'ils sont admis ou non à établir leur domicile en France (*Traité de droit constitutionnel*, 1923, page 94). Il en résulte qu'en l'absence d'un texte contraire l'étranger doit être réputé soumis au même régime que le national.

Il convient d'étudier successivement la situation de l'étranger au regard des diverses libertés qui sont reconnues par notre droit public.

2° La liberté d'aller et de venir.

a) *Régime général du temps de paix et du temps de guerre.* — L'étranger jouit en principe de la liberté d'aller et de venir au même titre que le national ; cette liberté constitue même en France un principe d'ordre public si fondamental que l'étranger esclave devient libre dès qu'il a touché le territoire national ; un axiome de notre ancien droit le disait en propres termes « Fit liber quisquis Galliae solum tetigerit » et Bodin écrivait dans le même sens : « La servitude n'a point lieu en ce royaume jusque-là même que l'esclave d'un étranger est franc et libre sitôt qu'il a mis le pied en France » (*Traité de la République*, 1, 5).

D'ailleurs, l'article 1^{er} de la loi du 28 septembre-16 octobre 1791 ne déclare-t-il pas : « Tout individu est libre aussitôt qu'il est en France. »

Néanmoins l'étranger ne jouit pas d'une liberté d'aller et de venir absolue. Tout d'abord il subit les restrictions qui pèsent sur les nationaux et qui ont un champ d'application général ou local. Parmi les mesures d'ordre général il convient de citer la législation sur la circulation des nomades qui, bien que ne faisant pas acception de nationalité s'applique surtout en fait à des ressortissants étrangers : en vertu de cette législation les nomades sont tenus d'exhiber le carnet anthropométrique dont ils

doivent être porteurs à tous les agents de la force publique, lesquels ont l'obligation de requérir cette présentation de tous les nomades qu'ils rencontrent (loi du 16 juillet 1912, art. 3, § 6, décret du 16 février 1913, art. 12, § 2) ; ils doivent en outre faire viser ce carnet dans toutes les communes traversées à leur arrivée et à leur départ soit par le commissaire de police, soit par le commandant de gendarmerie, soit par le maire (loi du 16 juillet 1912, article 3, § 5).

Quant aux mesures d'ordre spécial, ce sont les mesures de toute sorte que peuvent être amenées à prendre les autorités administratives locales, préfets et maires, pour le maintien de l'ordre public.

Indépendamment de cette réglementation qui s'applique à tous les habitants du territoire, la liberté de circulation des étrangers subit en temps de paix une légère entrave, et en temps de guerre une sérieuse restriction.

En temps de paix le contrôle administratif, qui a pour base la délivrance de la carte d'identité, serait en partie inopérant si l'étranger pouvait se déplacer en toute liberté sur le territoire français ; une précaution supplémentaire est d'autant plus justifiée que l'administration dispose d'un moyen facile de surveillance : le visa de la carte. L'étranger doit donc présenter sa carte ou visa, et ce non seulement au lieu d'arrivée, mais même, depuis le décret du 20 janvier 1928, avant son départ. Il ne saurait être question toutefois d'assujettir l'étranger à la formalité tracassière du visa pour tout déplacement quel qu'il soit : il y a là une juste mesure à observer qui n'a pas été atteinte d'emblée par notre législation. A l'origine en vertu du décret du 2 avril 1917, il suffisait que l'étranger changeât de résidence pour qu'il fut astreint à la formalité du visa ; depuis le décret du 25 octobre 1924 c'est seulement le changement de domicile qui y donne lieu. Il est à peine besoin d'indiquer que ce texte prête gravement à la critique : il est trop facile en effet de contester un changement de domicile pour que cette disposition ne reste pas lettre morte ; à supposer d'ailleurs qu'elle fut strictement appliquée elle serait d'une insuffisance notoire car les changements de domicile sont chose relativement rare de la part des étrangers tandis que les changements de rési-

dence sont chose extrêmement fréquente. Ce n'est pas à dire qu'il convienne d'envisager le retour au régime primitif c'est-à-dire au visa en cas de simple changement de résidence ; cette exigence constituerait en effet une vexation inutile pour de nombreux étrangers ; mais il serait opportun tout au moins d'instituer le visa obligatoire dans le cas où le changement de résidence revêt une importance particulière du fait de la longueur du déplacement auquel il donne lieu ; c'est ainsi que le visa pourrait être institué lorsque l'étrangerse propose de changer de résidence pour un temps égal à celui qui lors de son arrivée sur le territoire entraîne l'obligation de la carte soit deux mois. Par ailleurs, il est une mesure qui paraît s'imposer c'est l'assimilation au changement de domicile du changement de résidence à l'intérieur de Paris, d'un arrondissement municipal à un autre. Il est de notoriété publique en effet que Paris sert de refuge à un grand nombre d'étrangers peu recommandables, repris de justice, gens sans aveu, louches trafiquants qui, ayant toutes sortes de raisons de ne pas déceler leur présence à l'autorité publique, parviennent à échapper à toutes les investigations par d'incessants changements d'habitation. Ces changements quand ils se produisent à l'intérieur de la ville de Paris ne sont pas considérés comme des changements de domicile et par suite n'entraînent pas l'obligation du visa. Il en résulte que l'administration après avoir délivré à ces individus leur carte d'identité ne tarde pas à perdre leurs traces et qu'elle se trouve désarmée à leur égard. Il y a donc là une réforme urgente à opérer qui intéresse au premier chef le maintien de l'ordre dans notre capitale.

En somme la liberté de circulation des étrangers n'est pas sérieusement entravée en temps de paix ; mais il en va tout autrement en temps de guerre. Il est incontestable qu'en période d'hostilités l'autorité publique doit être en mesure d'exercer une surveillance constante sur les étrangers et de limiter leurs déplacements à travers le territoire ; c'est là une vérité d'évidence s'agissant de sujets ennemis, mais, même, à l'égard des sujets de puissances neutres voire même alliées, une surveillance rigoureuse est indispensable : les neutres peuvent se livrer à des agissements favorables à l'ennemi, les alliés peuvent être d'un

loyalisme douteux. Cependant, l'usage autrefois suivi de l'emprisonnement de tous les sujets ennemis, usage qui fut encore appliqué aux Anglais en 1803, paraîtrait aujourd'hui un peu barbare et, au cours du xix^e siècle, la pratique s'est montrée parfois très indulgente à l'égard des ennemis : c'est ainsi que si, en 1870, les Allemands ont été expulsés par mesure générale, en 1854 et en 1859, les Russes et les Autrichiens ont été admis sous certaines conditions à demeurer en France.

Au cours de la dernière guerre la liberté de circulation des étrangers a fait l'objet d'une réglementation très touffue qui peut ainsi s'analyser. Tout étranger était assujéti à faire une déclaration en justifiant de son identité au maire ou au commissaire de police de sa résidence. D'autre part, les étrangers appartenant aux deux puissances ennemies, Allemagne ou Autriche-Hongrie, devaient quitter la région du Nord-Est, la région du Sud-Est ainsi que la circonscription des camps retranchés de Paris et de Lyon ; ils pouvaient sortir du territoire ou se retirer dans l'intérieur du pays où du travail leur serait donné si possible ; sur le restant du territoire, ils pouvaient également quitter la France ou demander l'autorisation d'y maintenir leur résidence ; dans ce dernier cas il devait leur être délivré un permis de séjour et ils ne pouvaient se déplacer sans un sauf-conduit. En fait, la plupart des étrangers de nationalité ennemie furent internés dans des camps de concentration, à l'exception des « protégés spéciaux », c'est-à-dire de ceux qui appartenaient à des nationalités opprimées dont les traités de paix devaient consacrer la libération. Quant aux étrangers ressortissants des puissances neutres ou alliées, ils pouvaient être autorisés à garder leur résidence actuelle ; ils recevaient alors un permis de séjour et leur déplacement était également subordonné à la délivrance d'un sauf-conduit.

En dehors de ces mesures d'ordre très général prises par décret la police des étrangers a fait l'objet pendant la guerre de nombreuses mesures de portée limitée : arrêtés préfectoraux, arrêtés des autorités militaires et maritimes.

Il convient surtout de noter que la rigueur de ces mesures s'est trouvée singulièrement accrue du fait que le Conseil d'Etat les a rangées au nombre des actes du gouvernement et par suite

les a soustraites à son contrôle juridictionnel. La théorie des actes de gouvernement, telle qu'elle est aujourd'hui consacrée par le Conseil d'Etat, soustrait au recours contentieux non seulement les actes diplomatiques ou de souveraineté et les mesures d'exécution ou d'application directe de ces actes, mais « les actes qui impliquent une discussion avec les puissances étrangères ou qui peuvent avoir une répercussion dans l'ordre diplomatique international » (Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, p. 76). Les mesures de police prises à l'égard des étrangers en temps de guerre rentrent incontestablement dans cette dernière catégorie. Toutefois, la solution consacrée expressément par l'arrêt « Graty » du 4 janvier 1918 pour les étrangers sujets d'une puissance non ennemie ne peut que paraître singulièrement rigoureuse : le Conseil d'Etat par cet arrêt a rejeté comme irrecevable le recours formé par un sujet belge contre un arrêté ministériel prescrivant son internement dans un dépôt spécial pendant la durée des hostilités.

Cette solution qui marque le maintien de la vieille théorie des actes de gouvernement dans toute sa rigueur a été justement critiquée par les professeurs Duguit et Jèze ; M. Duguit dans son *Traité de droit constitutionnel* (1923, III, p. 695) écrit : « J'aurais compris, à l'extrême rigueur, que le Conseil d'Etat en raison des circonstances exceptionnelles dans lesquelles se trouvait le pays déclarât le recours mal fondé. Mais je ne puis admettre qu'il le déclare non recevable et qu'il revienne ainsi à la théorie depuis longtemps condamnée des actes du gouvernement. Si la plus haute juridiction du pays ouvre ainsi une brèche dans le principe de légalité matérielle, on ne sait pas jusqu'où cela peut conduire ». M. Jèze de son côté est à peine moins sévère : « La solution adoptée est-elle la plus habile ? déclarer que la décision d'internement d'un étranger sans jugement est un acte de gouvernement soustrait au contrôle juridictionnel cela revient pratiquement à dire que le gouvernement a le pouvoir d'internement puisque l'étranger frappé n'a pas de recours en justice pour se défendre. Ceci est contraire au droit public interne et au droit public international. L'attitude du gouvernement et celle du Conseil d'Etat s'expliquent très bien. Seuls les principes juridiques sont sacrifiés et l'esprit de légalité

dans notre pays n'est pas renforcé » (*Théorie des pouvoirs de guerre et théorie des actes du gouvernement. Revue de Droit public*, 1924, p. 572).

La portée de la jurisprudence qui vient d'être analysée est cependant assez faible si l'on considère que les nationaux sont soumis à un régime sensiblement identique. En effet, en vertu de la théorie dite « des pouvoirs de guerre », le Conseil d'Etat décide suivant une formule employée pour la première fois en 1915 et devenue depuis lors en quelque sorte de style que « les limites des pouvoirs de police dont l'autorité publique dispose pour le maintien de l'ordre et de la sécurité ne sont pas les mêmes dans le temps de paix que pendant la période de guerre où les intérêts de la défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande et exigent des mesures plus rigoureuses ». Par application de cette théorie le Conseil d'Etat a reconnu à plusieurs reprises la validité de l'expulsion d'un national hors d'une zone du territoire (9 janvier 1920 « Musart », 21 mai 1920 « Pollet », 6 août 1920 « Misslin », 3 février 1922 « Métayer »). Il en résulte que la situation des Français et des étrangers est sensiblement identique au point de vue des mesures de police dont ils peuvent être l'objet en temps de guerre. Une seule différence à la vérité bien minime subsiste au préjudice de l'étranger : l'étranger ne peut recourir au contrôle juridictionnel ; le national peut saisir le Conseil d'Etat et son recours, au lieu d'être rejeté *in limine litis* comme irrecevable, sera rejeté au fond.

A la notion de liberté d'aller et de venir se rattachent un certain nombre de questions, qui ont trait au port des décorations et de l'uniforme, à la conduite des véhicules automobiles, à la chasse et à l'inviolabilité du domicile.

b) *Port des décorations et de l'uniforme.* — En ce qui concerne le port des décorations, il convient de distinguer entre les décorations françaises et les décorations étrangères. Les décorations françaises sont, en principe, réservées aux nationaux qui généralement sont les seuls à remplir les conditions auxquelles est subordonnée leur attribution. Toutefois, les étrangers peuvent faire partie de la Légion d'Honneur, mais ils ne sont pas placés sur un pied d'égalité absolue avec les légionnaires français ;

c'est ainsi qu'ils ne figurent pas dans les cadres (décret du 16 mars 1852, art. 7) et que les grands officiers à titre d'étranger ne bénéficient pas des règles spéciales de compétence édictées par l'article 10 de la loi du 20 avril 1810 pour le jugement des délits qu'ils peuvent commettre (Cass., 2 août 1895, D. P. 1900, I, page 541) ; cependant en vertu d'une circulaire du 6 janvier 1884 les légionnaires étrangers décédés en France ont droit aux honneurs militaires prévus par les articles 315 et suivants du décret du 23 octobre 1883. Les étrangers peuvent également recevoir la médaille de la victoire en vertu du décret du 29 octobre 1919 et la médaille de la reconnaissance française en vertu du décret du 2 octobre 1922. Quant aux décorations attribuées par l'Etat auquel ils ressortissent ou par un Etat tiers, les étrangers peuvent les porter librement en France sans avoir à se munir de l'autorisation prévue par le décret du 10 mars 1891 pour les nationaux (Cass., 25 mars 1899, D. P. 1900, I, p. 368).

Ce régime de liberté contraste fort avec le régime très restrictif auquel est soumis le port des uniformes étrangers. La discrimination, si elle peut paraître au premier abord légèrement arbitraire, ne manque cependant pas de fondement : le port de décorations sur un vêtement civil se décèle trop peu extérieurement pour nécessiter une autorisation ; il n'en va pas de même des uniformes qui attirent parfois violemment l'attention et qui pourraient prêter le cas échéant à des confusions avec les uniformes français. Le décret du 4 décembre 1905, qui est le siège de la matière, porte donc interdiction en principe des uniformes étrangers sur le territoire français ; il contient cependant des exceptions importantes qui se justifient d'elles-mêmes : ces exceptions concernent : 1° Les agents diplomatiques et consulaires ainsi que le personnel des bâtiments de guerre mouillés dans les eaux territoriales qui sont admis de plein droit à revêtir leur uniforme sur notre sol ; 2° Les officiers obligés de traverser le territoire pour raison de service, se trouvant en mission officielle ou invités à une cérémonie publique ou privée qui peuvent être autorisés par le ministre de l'Intérieur à revêtir leur uniforme pour la circonstance ; dans les départements frontières et s'agissant de cérémonies privées, l'autorisation est donnée par le préfet.

c) *Conduite des véhicules automobiles.* — La circulation des véhicules automobiles fait l'objet d'une réglementation administrative qui s'analyse en deux formalités principales : tout conducteur de véhicule doit être muni : 1^o D'un permis de conduire, pièce attestant qu'il possède l'aptitude nécessaire à la conduite du véhicule ; 2^o D'un récépissé de déclaration du véhicule à l'Administration, pièce attestant que le véhicule a été immatriculé sur les registres de l'Administration. Le régime de la circulation des automobiles étant à peu de choses près le même dans tous les pays, il serait excessif d'astreindre les étrangers à justifier de l'accomplissement en France des formalités prévues par la loi française alors qu'ils ont déjà satisfait à des obligations analogues dans leur pays d'origine. C'est ainsi que ce serait imposer aux étrangers une vexation inutile que de les obliger à subir en France l'examen nécessaire à l'obtention du permis de conduire alors qu'ils sont déjà titulaires d'un permis semblable délivré par un autre Etat. Ne suffit-il pas dès lors qu'une équivalence soit établie entre les formalités prévues par la loi française et celles qui sont prévues par les lois étrangères ou mieux qu'une convention internationale établisse une pièce valable sur le territoire de tous les Etats contractants et délivrée par chacun d'eux à ses ressortissants contre justification de l'accomplissement des formalités imposées par la législation interne ? Ce dernier système est précisément celui qui a été instauré par la convention du 11 octobre 1909, laquelle lie aujourd'hui tous les Etats européens à l'exception de la Bulgarie, de la Turquie, et de l'U. R. S. S., ainsi que les Indes Anglaises et Néerlandaises. Cette convention a institué le carnet international de route, qui n'est autre qu'un permis de conduire donnant le droit aux conducteurs de circuler avec une voiture automobile donnée dans tous les Etats ayant adhéré à la convention, sans qu'il leur soit nécessaire de subir de nouveaux examens dans chaque pays. Le carnet international de route est délivré en principe par l'Etat d'origine ; toutefois les étrangers de passage en France peuvent l'obtenir en justifiant de la possession du permis de conduire français ; il n'est valable que pour une année à dater du jour de sa délivrance ; les voitures qui circulent en vertu de la convention de 1909 doivent être munies

d'une plaque distinctive avec lettres établissant leur nationalité.

Quant aux automobilistes n'appartenant pas à un Etat signataire de la convention de 1909 ils sont astreints aux dispositions de notre législation dans les mêmes conditions que les Français ; en d'autres termes, ils doivent obtenir, après examen passé devant un agent du service des Mines, le permis de conduire et faire une déclaration de mise en circulation du véhicule à la Préfecture ; ils sont d'ailleurs libres d'accomplir ces formalités dans l'arrondissement minéralogique de leur choix. Toutefois il est un Etat resté étranger à la convention de 1909 dont les ressortissants se rendent en France en si grand nombre que l'application du droit commun eut été à leur égard particulièrement gênante. Ce sont les Etats-Unis d'Amérique. Aussi en vertu d'un accord conclu sous le bénéfice de la réciprocité le gouvernement français a-t-il fait établir dans les principaux ports de débarquement des voyageurs américains notamment à Cherbourg et au Havre, un bureau où un agent du service des Mines délivre aux automobilistes américains contre présentation de leur carte de circulation américaine un permis de conduire et une carte de circulation française ; ces pièces peuvent également être délivrées à Paris par la préfecture de police.

Signalons pour en terminer avec la circulation automobile que la convention franco-suisse du 7 août 1921 autorise la circulation des citoyens suisses dans le territoire dépendant de l'ancienne zone franche moyennant un simple laissez-passer délivré par le Consul de France à Genève.

d) *Chasse.* — La police de la chasse se résume en France dans l'institution d'une autorisation délivrée sous le nom de « permis » par l'autorité publique. En vertu de la loi du 3 mai 1844, le permis est délivré à tout impétrant par le préfet ou le sous-préfet de l'arrondissement de la résidence. Il en résulte que l'étranger ne peut obtenir un permis qu'à la condition de justifier d'une résidence certaine sur le territoire français. Que faut-il entendre exactement par résidence dans ce cas ? Il semble bien que conformément à la circulaire ministérielle du 22 juillet 1851 l'autorité administrative soit en droit de subordonner la délivrance du permis à une résidence présentant un caractère de durée suffisante pour constituer une attache assez sérieuse à

notre sol ; par conséquent l'étranger de passage sur notre territoire au cour d'un simple voyage ne saurait prétendre à l'octroi d'un permis. Cette solution trouve sa justification dans les nombreuses responsabilités civiles et même pénales que peut encourir le chasseur et qui seraient en fait trop souvent illusoires si l'étranger ne possédait une attache d'une certaine permanence avec notre pays.

e) *Inviolabilité du domicile.* — A la liberté d'aller et de venir se rattache enfin comme un corrolaire négatif une liberté essentielle, celle qui résulte du principe de l'inviolabilité du domicile. L'article 184 du Code pénal défend le domicile de tout citoyen contre les entreprises des particuliers et des fonctionnaires publics ; sa protection s'étend-elle aux étrangers ? Une première difficulté surgit à ce sujet : certains auteurs refusent à l'étranger le droit d'avoir un domicile sur notre territoire ; la majorité de la doctrine cependant penche en sens contraire. Mais le terme de « citoyen » employé par la loi n'exclut-il pas nécessairement l'étranger ? En vérité, comme le fait remarquer avec juste raison M. Weiss (*Traité de droit international privé*, 2^e éd., II, 147), il n'y a pas lieu de s'arrêter à la terminologie légale car à prendre à la lettre le mot de « citoyen » il faudrait décider que l'habitation de la femme, que celle du mineur n'a pas droit à la protection légale ; par ailleurs le principe de l'inviolabilité de domicile a été posé bien avant la rédaction du Code pénal qui n'a fait qu'en édicter la sanction ; l'article 76 de la Constitution de l'an VIII dispose en effet que « la maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable » ; ces termes très généraux excluent toute discrimination entre Français et étrangers. Il est donc bien certain que le domicile de l'étranger est aussi inviolable que celui du national.

3^e LA LIBERTÉ DE PENSÉE.

La liberté de pensée se résume dans la formule célèbre de la Déclaration des droits de l'homme : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions même religieuses pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. » Cette

liberté sous sa forme première de liberté de la pensée proprement dite constitue l'une des assises fondamentales de notre droit public ; elle appartient donc, au même titre, à l'étranger et au national. Mais la liberté de pensée est moins intéressante par elle-même que par les libertés accessoires qui en découlent : 1^o la liberté de conscience et son corollaire la liberté des cultes ; 2^o la liberté de la presse ; 3^o la liberté d'enseignement.

a) *La liberté de conscience.* — La liberté de conscience appartient également au national et à l'étranger. Antérieurement à la loi du 9 décembre 1905 les cultes se divisaient en deux catégories : les cultes reconnus savoir : les cultes catholique, réformé, luthérien et israélite qui constituaient de véritables services publics et les cultes non reconnus, c'est-à-dire tous les autres : les cultes non reconnus n'étaient guère pratiqués que par les étrangers et l'ouverture de chapelle d'un culte semblable était autorisée par arrêté du ministre de l'Intérieur lorsque le culte devait être exercé par des étrangers (décret du 19 mars 1859). Ce régime subsiste encore aujourd'hui dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle mais dans tout le reste de la France l'ouverture des lieux de culte est absolument libre. La seule restriction importante que subisse la liberté des cultes consiste dans la législation spéciale des congrégations ; c'est ainsi qu'une communauté religieuse étrangère ne pourrait valablement créer un établissement sur notre territoire sans avoir obtenu l'autorisation prévue par la loi du 1^{er} juillet 1901. L'autorisation émanant d'un Etat étranger ne saurait être tenue pour valable en France même si elle a été donnée antérieurement à l'annexion du territoire sur lequel sont situés les établissements ; c'est ce qui résulte notamment d'un avis du Conseil d'Etat en date du 14 février 1901 rendu au sujet des Congrégations savoyardes. Signalons à titre de curiosité juridique la situation spéciale de l'Abbaye de Haute-Combe qui jouit à perpétuité d'une garantie résultant d'accords diplomatiques passés entre la France et l'Italie (Protocole du 18 août 1860, arrangement du 4 août 1862, approuvé par déclaration du 19 février 1863).

b) *La liberté de la presse.* — La liberté de la presse n'est autre que la liberté de la pensée écrite ; mais bien que tout aussi

fondamentale que la liberté de conscience elle n'exclut pas une certaine discrimination entre le national et l'étranger. Il convient d'envisager séparément les écrits publiés en France et les écrits publiés à l'étranger. Cette distinction s'explique par cette considération qu'un écrit publié en France par le fait même qu'il s'adresse avant tout au public français n'est pas susceptible de rompre dangereusement au préjudice de la tranquillité générale l'affinité qui normalement doit se manifester entre l'opinion publique et la production intellectuelle, mais qu'il en va tout autrement en ce qui concerne les écrits publiés à l'étranger.

Ces écrits sont donc soumis à un régime d'exception ; la loi ne s'attache pas d'ailleurs à la nationalité des auteurs mais il est bien évident que le plus souvent il s'agit d'écrits émanant d'étrangers. Notre législation a réservé ses sévérités pour les journaux, estimant que les livres ne présentaient pas un danger de nature à justifier une dérogation au régime très libéral de la librairie. A l'égard des journaux l'autorité administrative est investie de pouvoirs très larges qui s'expliquent par le péril que ces organes si influents peuvent présenter pour l'ordre public. Quant à la nature exacte de ce péril, lors de la discussion de la loi du 29 juillet 1881 ce sont surtout les journaux obscènes qui parurent préoccuper les esprits à tel point qu'en première délibération la Chambre adopta un amendement de M. Naquet visant uniquement « les publications contraires aux bonnes mœurs » (séance du 25 janvier 1881) ; c'est cependant l'intérêt politique qui paraît prédominer en la matière. Les mesures que peut prendre le gouvernement sont au nombre de deux : ce sont l'interdiction d'un numéro par décision du ministre de l'Intérieur, l'interdiction du journal lui-même par décision prise en conseil des ministres (loi du 29 juillet 1881, art. 14).

En ce qui concerne les écrits publiés en France l'étranger jouit exactement des mêmes droits que le Français à deux exceptions près. D'une part, en vertu de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1881 nul ne peut être gérant d'un journal ou écrit périodique s'il ne possède la nationalité française ; cette disposition trouve une apparence de justification dans la responsabilité légale du gérant, nous disons « une apparence » car chacun sait que dans la pratique cette responsabilité est le

plus souvent illusoire. D'autre part en vertu de la loi du 22 juillet 1893 l'application de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881 a été étendue aux journaux publiés en France en langue étrangère ; cette disposition qui dans l'esprit du législateur a eu pour but de frapper les journaux manifestant des tendances anti-françaises, qu'ils soient ou non rédigés par des Français (comme le prouve l'exemple de l'interdiction récente des journaux autonomistes alsaciens) est susceptible de recevoir fréquemment application depuis que l'immigration étrangère a suscité sur notre sol la création de nombreux journaux en langue étrangère.

c) *La liberté d'enseignement.* La liberté d'enseignement n'est selon l'expression de M. Herriot « qu'une des formes de la liberté d'écrire et de penser » (séance de la Chambre du 24 novembre 1927) ; mais dans ce domaine il s'en faut que l'étranger soit assimilé au national. C'est qu'en effet l'enseignement par sa nature même constitue un mode d'expression de la pensée qui appelle un contrôle vigilant de l'Etat. Il porte sur les connaissances qu'il est indispensable à la jeunesse d'acquérir afin de pouvoir affronter avec succès la lutte pour la vie et il s'adresse à des intelligences qui ne sont pas encore pourvues du sens critique ; par là même il nécessite chez les maîtres appelés à le donner une aptitude qu'il appartient à l'Etat de contrôler ; le droit d'enseigner ne peut donc être reconnu qu'aux étrangers justifiant de garanties d'aptitude équivalentes à celles qui sont exigées des nationaux.

Mais ce n'est pas tout : les maîtres exercent sur leurs élèves une influence qui dépasse souvent l'ordre strictement intellectuel. Ils contribuent puissamment à la formation, dans toute la force du terme, des générations futures : la liberté d'enseignement pose donc une question d'orientation morale de la jeunesse dont l'Etat ne saurait se désintéresser. Il est facile de concevoir que l'enseignement donné par les étrangers tout au moins à la jeunesse française soit de nature à causer quelque inquiétude : il est à craindre que l'étranger, dans son enseignement, n'apporte des préoccupations, ne manifeste des tendances contraires à l'intérêt national ; pour prendre un exemple concret il est facile d'imaginer le tour partial et tendancieux que peut donner

un maître étranger à l'enseignement de l'histoire ; en outre, indépendamment de l'enseignement proprement dit, le maître étranger peut inculquer à ses élèves des idées contraires au sentiment national. Aussi, le droit d'enseigner ne saurait-il être reconnu indistinctement à tous les étrangers ; faut-il aller plus loin et dénier à l'étranger la liberté d'enseignement ? Ce serait là une solution extrême qui, outre qu'elle serait peu libérale, ne tiendrait pas un compte suffisant de la diversité des intérêts en cause. Il est telles circonstances dans lesquelles l'enseignement donné par l'étranger présente un caractère d'utilité incontestable : c'est le cas notamment pour l'enseignement des langues étrangères et pour l'enseignement destiné exclusivement aux enfants étrangers résidant en France. Il ne saurait donc être question d'interdire à l'étranger d'enseigner ; son enseignement doit être seulement contrôlé.

Mais y a-t-il lieu d'instituer un régime uniforme ou bien convient-il d'envisager autant de régimes que d'ordres d'enseignement ? En réalité sur la question de l'aptitude il ne saurait y avoir de doute : il n'y a aucune raison de ne pas exiger des maîtres étrangers dans quelque ordre d'enseignement qu'il s'agisse un minimum d'aptitude, évidemment différent selon l'enseignement en cause, mais aboutissant à procurer des garanties semblables. Sur la question de moralité il est également inutile de procéder par voie de discrimination : l'enseignement primaire s'adresse à des intelligences frustes non encore éveillées et partant, faciles entre toutes à influencer ; l'enseignement secondaire et plus encore l'enseignement supérieur s'adressent à des intelligences qui sont destinées à constituer en majeure partie l'élite dirigeante du pays et portent sur des matières qui peuvent prêter aux divagations intellectuelles les plus extrêmes. C'est donc un régime sensiblement uniforme qui s'impose, et qui est institué en fait par notre législation.

Convient-il de distinguer entre l'enseignement proprement dit et la direction des établissements d'enseignement et de permettre plus facilement, par exemple, l'accès des étrangers à ces dernières fonctions ? En réalité outre que les fonctions de direction supposent presque toujours l'exercice antérieur ou présent de l'enseignement, elles confèrent à leur titulaire une

autorité morale qui justifie leur assimilation aux fonctions d'enseignement au point de vue qui nous occupe. Notre législation ne fait donc aucune distinction entre elles ; en ce qui concerne l'enseignement secondaire et supérieur, les textes sont formels à cet égard ; en ce qui concerne l'enseignement primaire, dans le silence de la loi, un avis du Conseil d'Etat en date du 30 octobre 1888 s'est prononcé en faveur de l'assimilation.

Passant à l'étude du régime de contrôle institué par notre législation, nous noterons tout d'abord que par une curieuse anomalie les étrangers sont formellement exclus de l'enseignement technique, le dernier en date par son organisation ; le décret du 22 février 1921 porte en effet : « Nul ne peut être directeur ou professeur dans une école privée d'enseignement technique s'il n'est Français » ; cette exclusion se justifie d'autant moins que l'enseignement technique est celui dans lequel l'aptitude du maître est le plus facile à vérifier et son influence morale sur ses élèves le plus réduite.

En ce qui touche les autres enseignements la loi subordonne l'enseignement des étrangers à des conditions rigoureuses. Sur la question d'aptitude l'étranger doit remplir les conditions exigées des nationaux ; toutefois, en matière d'enseignement primaire, l'étranger muni seulement de titres de capacité étrangers peut obtenir par décision ministérielle prise après avis du comité consultatif de l'enseignement public la déclaration d'équivalence de ses diplômes ; ne peuvent d'ailleurs être considérés comme équivalents que les titres donnant à celui qui les possède le droit d'enseigner dans son pays et qui attestent en outre la connaissance de la langue française (décret du 18 janvier 1887, article 184) ; il ne peut être accordé d'équivalence que pour le brevet élémentaire à l'exclusion du certificat d'aptitude au professorat des Ecoles normales et de la licence nécessaires pour ouvrir un établissement d'enseignement primaire supérieur ainsi que du brevet supérieur nécessaire pour ouvrir un cours complémentaire. Exceptionnellement le ministre peut, après avis du conseil supérieur, accorder des dispenses de brevet de capacité aux étrangers qui demandent à diriger des écoles exclusivement destinées à des enfants étrangers résidant en France ou à enseigner dans ces écoles

(loi du 30 août 1886, art. 4). En instituant cette dérogation à la règle générale le législateur avait en vue les écoles saisonnières qui pourraient s'ouvrir dans les stations balnéaires ou climatiques fréquentées par les étrangers ; en fait cette disposition est restée lettre morte jusqu'à présent, et l'Administration ne paraît pas davantage disposée aujourd'hui à l'utiliser pour la création d'écoles dans les centres ouvriers peuplés d'étrangers ; son abrogation serait donc assez logique.

Quant aux garanties de moralité, elles sont extrêmement sévères puisqu'elles s'analysent en une sélection à double degré : seuls peuvent enseigner les étrangers admis à la jouissance des droits civils qui ont obtenu une autorisation ministérielle donnée après avis du conseil départemental en ce qui concerne l'enseignement primaire (décret du 18 janvier 1887, art. 182 à 185) après avis du conseil supérieur en ce qui concerne l'enseignement secondaire et supérieur (décret du 5 décembre 1850, loi du 12 juillet 1875, art. 9). Il résulte d'un avis du Conseil d'Etat en date du 30 octobre 1888 que l'autorisation dont il s'agit est une autorisation spéciale accordée en vue d'une fonction déterminée à remplir dans un établissement nommément désigné, que par suite tout changement d'établissement doit donner lieu à une autorisation nouvelle. Cet avis qui a été émis au sujet de l'enseignement primaire se fonde sur les motifs suivants : le décret du 5 décembre 1850, mentionnait en propre termes le caractère spécial de l'autorisation alors que l'avis du Conseil supérieur était nécessaire ; combien plus encore l'autorisation doit-elle avoir ce caractère dès lors que le Conseil départemental a été substitué au Conseil supérieur. Par ailleurs quel Conseil départemental aurait compétence pour se prononcer sur une demande d'autorisation valable sur tout le territoire et comment un Conseil départemental pourrait-il statuer en connaissance de cause sur une semblable demande ? Ces considérations étant propres à l'enseignement primaire, il paraît logique d'admettre qu'en sens inverse l'autorisation donnée après avis du Conseil supérieur pour l'enseignement secondaire et supérieur a une valeur générale. L'autorisation est, par ailleurs, essentiellement précaire puisque sa durée ne saurait dépasser cinq ans :

c'est en effet dans ce délai qu'en vertu des règles du Code civil l'étranger admis à la jouissance des droits civils doit obtenir sa naturalisation sous peine de déchéance de ladite admission. Mais la loi du 10 août 1927, en abrogeant l'article 13 du Code civil, a effacé de nos institutions l'admission à domicile ; il en résulte que seuls les étrangers qui ont pu bénéficier de cette mesure antérieurement sont aptes désormais à solliciter l'autorisation d'enseigner et que notre législation si elle n'est pas modifiée aboutira à bref délai à la suppression du droit d'enseignement pour les étrangers.

4° LIBERTÉ DE L'ACTION.

Tout aussi fondamentale que la liberté de pensée, la liberté de l'action s'analyse en deux libertés secondes : le droit de réunion et le droit d'association et une liberté première la liberté du travail. La liberté du travail par son importance considérable fera l'objet d'une étude spéciale ; quant aux deux autres libertés ce sont des conquêtes relativement récentes de l'esprit démocratique qui présentent d'ailleurs un intérêt inégal, le droit d'association ayant une portée infiniment plus étendue que le droit de réunion.

a) *Le droit de réunion.* — De toutes les libertés publiques la liberté de réunion est celle qui, dans l'état actuel de nos mœurs politiques, est peut-être la moins susceptible de porter atteinte à l'ordre et à la tranquillité générale. Aussi notre législation n'établit-elle à cet égard entre le national et l'étranger aucune distinction à deux exceptions près qui résultent de la nature des choses : les étrangers sont exclus des réunions électorales auxquelles ne peuvent assister en dehors des candidats, de leurs mandataires et des membres du Parlement, que les électeurs de la circonscription (loi du 29 juillet 1881, art. 5) ; l'étranger ne peut signer la déclaration préalable, facultative depuis la loi du 2 janvier 1907 pour une réunion publique, la loi de 1881 exigeant du déclarant la jouissance des droits civils et politiques.

b) *La liberté d'association.* — La liberté d'association qui est celle qui a été le plus tardivement reconnue par notre législation ne saurait être reconnue sans restriction aux étrangers.

Les groupements collectifs tendent de plus en plus à englober la majeure partie de la population et à jouer d'une façon plus ou moins détournée un rôle prépondérant dans la vie politique et sociale du pays ; reconnaître par suite aux étrangers le droit d'association dans les mêmes conditions qu'aux nationaux aboutirait à leur donner un droit de regard sur les affaires publiques ; pour prendre un exemple concret les grands syndicats ouvriers ou patronaux sont des puissances de fait avec lesquelles l'Etat doit compter ; se représente-t-on dès lors un étranger présidant un de ces groupements et traitant par suite quasiment d'égal à égal avec le gouvernement ? Par ailleurs, il est à craindre que les étrangers ne soient tentés d'utiliser la force que donne le groupement collectif pour poursuivre des buts contraires à l'intérêt général. Il faut donc restreindre l'accès des étrangers aux fonctions de direction dans les associations françaises afin qu'ils ne puissent imprimer à un groupement collectif constitué en France, une ligne de conduite contraire aux intérêts nationaux ; il faut que le gouvernement ait des moyens d'action énergique sur les groupements étrangers susceptibles de poursuivre des buts contraires à la sûreté de l'Etat.

Par application de la première idée, les étrangers ne peuvent être administrateurs d'une société de secours mutuel (loi du 1^{er} avril, 1898 art. 3) à moins qu'il ne s'agisse d'une société constituée exclusivement entre étrangers, ni d'un syndicat (loi du 21 mars 1884, art. 4). La prohibition touchant les sociétés de secours mutuels est levée en partie, par les traités du 30 septembre 1919, du 14 octobre 1920 et du 24 décembre 1924 au profit des ressortissants italiens, polonais et belges qui peuvent entrer dans la composition des conseils d'administration jusqu'à concurrence de la moitié moins un des membres. Quant à la prohibition relative aux syndicats, elle est facilement tournée dans la pratique par la constitution de syndicats déguisés sous la forme d'associations. Signalons, qu'en Alsace et en Lorraine, en vertu de la loi locale du 21 juin 1905, les étrangers sont exclus des associations ayant pour but d'exercer une influence dans les élections politiques.

Par application de la seconde idée, les sociétés de secours mutuels constituées entre étrangers « ne peuvent exister qu'en

vertu d'un arrêté ministériel toujours révocable » (loi du 1^{er} avril 1898, art. 3) elles ne bénéficient pas du régime des sociétés approuvées (avis du Conseil d'Etat, 28 déc. 1899). En outre et surtout, les associations où prédomine l'influence étrangère, si elles se forment librement, conformément au droit commun, peuvent être dissoutes par décret en Conseil des Ministres (loi du 1^{er} juillet 1901, art. 12); mais il faut qu'il s'agisse d'associations composées en majeure partie d'étrangers ou ayant des administrateurs étrangers, ou ayant leur siège à l'étranger; il faut, en second lieu, que ces associations se livrent à des agissements de nature à fausser les conditions du marché des valeurs ou des marchandises ou à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat. Ces dispositions qui n'ont pour ainsi dire jamais reçu encore d'application, appellent quelques remarques; notons tout d'abord que le projet gouvernemental prévoyait l'autorisation préalable pour les associations formées entre Français et étrangers et que c'est sur l'initiative de la Chambre que le régime répressif a été substitué au contrôle préventif. Par ailleurs l'énumération légale des associations qui tombent sous le coup de l'article 12 indique clairement que le législateur n'a pas entendu viser seulement les associations formées entre étrangers mais d'une façon plus générale les associations dans lesquelles prédomine ou paraît de nature à prédominer l'influence étrangère; l'observation est particulièrement intéressante en ce qui concerne les associations ayant leur siège à l'étranger.

Mais le gouvernement n'est pas investi d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard de ces associations: leur dissolution doit être motivée par des agissements contraires à l'intérêt général et c'est ici qu'apparaît la portée politique de l'arme dont dispose le gouvernement. Le législateur a prévu un double péril: dans l'ordre économique la terminologie législative rappelle la rédaction de l'article 419 du Code pénal mais les manœuvres qu'a cherché à prévenir le législateur de 1901 paraissent chimériques, si l'on songe que les groupements qui pourraient travailler dans le sens indiqué par l'article 12 ont, le plus souvent, le caractère de sociétés et non d'associations. Infiniment plus intéressante au point de vue pratique est la disposition touchant les manœuvres de la deuxième espèce; ici c'est la sécurité politique de l'Etat sous sa

forme primitive qui se trouve en jeux comme en témoigne le renvoi aux articles 75 à 101 du Code pénal, lesquels traitent des crimes et délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat.

Le décret prévu par l'article 12 est-il susceptible d'être déferé au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir ? Lors de la discussion à la Chambre le ministre de l'Intérieur déclara que le décret serait regardé au point de vue contentieux comme une mesure administrative ordinaire. En réalité si la théorie du mobile politique était encore en vigueur nul doute que le recours fut irrecevable puisque le décret est toujours inspiré de considérations d'ordre politique ; mais cette théorie est aujourd'hui justement abandonnée par le Conseil d'Etat et rien ne paraît dès lors s'opposer à ce que cette haute juridiction puisse être appelée à statuer sur la légalité d'une semblable mesure.

Reste à se demander si les associations étrangères peuvent bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique ? La notion d'utilité publique est assez large pour englober le cas échéant des œuvres destinées principalement à des étrangers résidant en France : pour prendre un exemple saisissant, une œuvre étrangère de bienfaisance allège les charges de l'Assistance publique ; aussi la pratique administrative se montre-t-elle fort libérale ; les associations étrangères peuvent obtenir la reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat conformément à l'article 10 de la loi du 4^{er} juillet 1901 « dès que par leur but et par leur organisation elles présentent un véritable caractère d'intérêt général et qu'elles remplissent les autres conditions exigées en pareil cas des associations et des œuvres purement françaises : honorabilité de leurs dirigeants, possession d'un petit capital, suffisant pour que leur avenir puisse être considéré comme devant être définitivement assuré au point de vue financier par le fait de leur reconnaissance ; conformité de leurs statuts avec les statuts types arrêtés par le Conseil d'Etat et prévoyant certaines formalités destinées à faciliter le contrôle de la puissance publique, formalités simples à accomplir du reste et fort peu gênantes (*Le statut légal des œuvres étrangères de bienfaisance*, rapport de M. Léon Noël à la Société

Internationale pour l'étude des questions d'assistance. *Revue philanthropique*, n° du 15 mai 1925, p. 250). Les associations reconnues d'utilité publique bénéficient même, lorsqu'elles ont un caractère de bienfaisance, des réductions de droits fiscaux prévus par notre législation pour les dons et legs qu'elles peuvent réunir. En fait assez nombreuses sont les associations étrangères de bienfaisance qui ont bénéficié, spécialement au cours de ces dernières années, de la reconnaissance d'utilité publique.

La liberté du travail.

a) *Généralités.* — La liberté du travail telle qu'elle est reconnue par la législation française peut se définir la liberté pour tout individu de pourvoir à ses besoins par son travail à condition que son activité ne soit pas contraire aux lois et règlements. Il tombe sous le sens que c'est là une liberté essentielle, fondamentale, sans laquelle toutes les autres ne seraient qu'un leurre : sa suppression n'équivaudrait-elle pas, en effet, pour la plupart des individus à la négation même du droit à l'existence ; par suite tout individu doit pouvoir sans distinction de nationalité gagner sa vie en tous lieux par son travail.

Ce n'est pas à dire néanmoins que les limites du champ d'action ouvert aux étrangers doivent coïncider avec celles qui sont tracées pour les nationaux. Des raisons multiples qui fournissent un excellent exemple de l'enchevêtrement des questions politiques, économiques et sociales justifient dans un grand nombre de cas une réglementation spéciale du travail, de l'étranger. Ce sont ces cas qu'il est intéressant d'étudier, le principe restant nettement posé que la liberté du travail, en l'absence, d'un texte restrictif, appartient aux étrangers dans les mêmes conditions qu'aux nationaux. Disons tout de suite que l'ensemble de la législation ouvrière concernant la durée du travail, l'hygiène et la sécurité des travailleurs, à raison de son caractère de police, s'applique en France quelle que soit la nationalité des employeurs et des employés, et que même les traités d'immigration passés avec l'Italie, la Pologne et la Tchéco-Slovaquie garantissent aux ressortissants de ces Etats la

protection de l'Administration française au delà des limites tracées par la législation interne pour les nationaux.

Ceci posé les restrictions que subit la liberté des étrangers se divisent en trois groupes suivant les motifs qui les ont inspirées : ce sont les intérêts de la défense nationale que l'autorité publique s'est tout d'abord attaché à sauvegarder ; il est bien certain en effet qu'il est telle ou telle profession dont l'exercice par les étrangers est de nature à présenter des inconvénients graves pour le cas de guerre. Mais, si l'expérience de la grande guerre a démontré « que toute industrie peut se transformer aux jours de danger en une arme et qu'il n'est pas de source de production qui doive être considérée comme neutre » (R. Michel, *Le contrôle économique des sociétés et ses rapports avec leurs nationalité*, Poitiers, 1923, p. 138) il n'en découle nullement que l'étranger doive être exclu dès le temps de paix de la majeure partie des entreprises ; la puissance publique dispose en effet, aujourd'hui, en temps de guerre, de pouvoirs quasiment illimités qui lui permettent d'assujettir à ses fins l'ensemble de l'économie du pays, quelle que soit la nationalité des dirigeants des entreprises.

En second lieu les considérations de moralité ont conduit à écarter l'étranger de certaines professions intéressant directement l'ordre public ou du moins à lui en rendre l'accès plus malaisé qu'au national ; les doutes qui planent trop souvent, même pour la police, sur la moralité des étrangers suffisent à justifier ces précautions.

Il est enfin une troisième source de restriction qui n'est apparue qu'à une époque récente et qui tend à prendre une extension sans cesse croissante ; c'est l'influence des idées de nationalisme économique qui ont été déjà signalées et qui poussées à l'extrême aboutiraient à l'exclusion totale des étrangers. Permettre à des étrangers, dit-on, de mettre en valeur le patrimoine national est singulièrement dangereux lorsqu'il s'agit spécialement d'une de ces industries-clefs qui commandent tout le jeu de l'activité économique ; les entreprises de cette nature dirigées par les étrangers peuvent être orientées dans un sens opposé à l'intérêt national ; par exemple les exploitants étrangers ne chercheront-ils pas avant tout leurs débouchés dans leur pays d'origine sans se

soucier de réserver leur production au territoire sur lequel ils sont établis ? Il est permis de penser que ces craintes sont un peu exagérées car le mécanisme des droits de douanes et des prohibitions de sortie permet toujours à l'Etat de maintenir sur son sol les produits nécessaires à l'économie nationale et d'autre part c'est peut-être faire trop de fond sur le sentiment patriotique que de penser qu'il pourra empêcher des nationaux d'exporter leurs produits à l'étranger alors qu'ils y trouvent un bénéfice ; est-il besoin en outre de faire remarquer que souvent ce ne sera qu'un jeu pour les étrangers intéressés à « contrôler » telle ou telle entreprise d'éluder les prohibitions légales par le moyen de personnes interposées.

Quant aux mesures de « protectionisme économique » réclamées par le monde du travail, si l'introduction massive de travailleurs étrangers est de nature à présenter pour le pays des dangers incontestables qui ont été analysés dans le chapitre précédent il convient de signaler que ces dangers proviennent tout aussi bien des autres catégories d'étrangers admis sur notre sol et que l'immigration ouvrière est commandée impérieusement par le fléchissement de notre natalité. En réalité, les préoccupations d'intérêt général qui sont invoquées à l'appui des mesures de nationalisme économique masquent le plus souvent de simples intérêts particuliers : intérêts de la classe patronale désireuse d'écarter des concurrents dangereux, intérêts de la classe ouvrière soucieuse de se réserver le marché du travail.

b) *Restrictions inspirées par le souci de la défense nationale.* — Ces restrictions concernent la navigation maritime, la navigation aérienne et l'élevage des pigeons voyageurs.

La marine marchande ne constitue pas seulement un des éléments essentiels de l'outillage économique d'un pays mais encore un des éléments de sa sécurité militaire : dans les siècles passés les navires marchands étaient armés en course et si l'évolution de la technique navale a semblé un moment creuser un fossé entre la marine marchande et la marine militaire, la grande guerre a prouvé à nouveau l'intérêt que présente pour la défense nationale une puissante flotte marchande, en fournissant à l'Etat des vaisseaux de guerre auxiliaires et surtout en assurant le ravitaillement du pays et le transport des troupes. Une puissante

flotte marchande est donc indispensable à la sécurité de l'Etat ; mais elle ne saurait à elle seule suffire : il faut encore qu'elle soit montée par des équipages qualifiés susceptibles de fournir au besoin à la marine de guerre les effectifs qui lui sont nécessaires. Cette double exigence de la défense nationale tant au point de vue du matériel que du personnel a conduit la plupart des Etats à pratiquer en matière maritime une politique d'exclusivisme national qui ne s'est atténuée qu'à l'époque contemporaine. En Angleterre le célèbre Acte de navigation de Cromwell (1651) dont les dispositions ont été assouplies au xix^e siècle a contribué à assurer à la nation anglaise cette suprématie dans le commerce maritime qu'elle détient depuis le xviii^e siècle. En France la législation de la marine marchande a elle aussi des origines assez anciennes puisqu'elle remonte en partie au xvii^e siècle mais elle a subi au xix^e des remaniements profonds. Les dispositions concernant les étrangers peuvent se classer sous deux rubriques : il y a, d'une part, des navigations réservées aux nationaux, partant interdites aux pavillons étrangers — à l'exception toutefois des pavillons tunisien et marocain, en vertu de la loi du 20 octobre 1919 ; il y a, d'autre part, des restrictions dérivant des règles légales sur la nationalité des navires.

Les navigations réservées aux nationaux sont au nombre de quatre : c'est d'abord la pêche côtière réglementée aujourd'hui par la loi du 1^{er} mars 1888 et le décret du 19 août 1888. Pendant la guerre, un arrêté ministériel du 9 avril 1918, que le professeur Ripert estime avec raison « d'une légalité douteuse » (*Traité de droit maritime*, 1922, I, p. 185) a admis la liberté de la pêche, dans l'intérêt du ravitaillement national ; il a été rapporté le 27 janvier 1920. C'est, en second lieu, le cabotage dont le régime remonte au fameux décret du 21 septembre 1793 ; le remorquage a été assimilé au cabotage par la loi du 11 avril 1906 modifiée par la loi du 6 décembre 1917 et constitue donc la troisième navigation réservée sous réserve de quelques dérogations de très faible portée ; enfin la loi du 2 avril 1889 a donné à la notion de cabotage une extension très importante en assimilant au cabotage entre ports français la navigation entre ports français et algériens ; le monopole institué par cette loi a subi cependant une atténuation notable par la loi du 22 juillet 1909

qui a donné au gouvernement la faculté de suspendre provisoirement par décret en cas d'événements exceptionnels l'application de la loi de 1889 ; la loi de 1909 s'applique également aux relations avec la Corse. Signalons une dérogation aux règles qui viennent d'être exposée mais qui n'a plus que l'intérêt d'un souvenir historique ; il s'agit du privilège dont jouissaient en vertu du Pacte de famille de 1768, renouvelé par la convention du 14 juillet 1814, les navigateurs espagnols dans la Méditerranée ; ce régime exceptionnel a été abrogé par la convention du 8 décembre 1877 ; mais il subsiste toujours à Marseille un quartier « des Catalans » dont le nom remonte à l'époque où les pêcheurs espagnols venaient étendre leurs filets sur la grève. De même, le droit de cabotage reconnu aux navigateurs italiens par la convention du 13 juillet 1862 n'a pas survécu à la dénonciation de cette convention (14 juillet 1886).

Quant aux restrictions résultant des règles légales sur la nationalité des navires elles ne sont pas moins sévères que les précédentes. Non seulement, aux termes de la loi du 11 juin 1845 modifiant le décret du 21 septembre 1793 un navire ne possède et ne conserve la nationalité française que s'il appartient pour moitié au moins à des français ; mais encore le décret de 1793 exige que le capitaine, les officiers et les trois quarts de l'équipage soient de nationalité française. En ce qui touche la première de ces règles, une difficulté surgit lorsque le navire appartient à une société par actions ; suffit-il, pour que le navire ait la nationalité française que la société soit elle-même française ou faut-il exiger en outre que les actions soient en majorité aux mains des Français ? Un avis du Conseil d'Etat du 5 avril 1887 se prononce en faveur de la deuxième opinion sinon catégoriquement, du moins implicitement, puisqu'il incite l'administration des douanes à ne délivrer d'acte de francisation qu'aux navires appartenant à des sociétés présentant un caractère incontestablement français, quelle que soit leur nationalité prétendue.

Quant à la règle relative à la composition de l'équipage, son interprétation prête également à la discussion. Que faut-il entendre par équipage ? Est-ce uniquement le personnel préposé à la conduite du bâtiment ou faut-il y comprendre les agents du service général ? Les textes ne sont pas décisifs : le législateur

de 1793 n'a pas visé assurément ces agents, mais il n'a pas visé non plus le personnel des machines ; en réalité, il semble bien qu'il y ait lieu de calculer la proportion du quart d'étrangers tolérée sur l'effectif total du personnel embarqué sans qu'il y ait lieu de s'arrêter aux diverses catégories entre lesquelles se répartit ce personnel. Il en résulte que la proportion du quart pourrait être dépassée dans telle ou telle catégorie pourvu qu'elle fût respectée par rapport à l'effectif total. Cette solution ne fait guère de doute en ce qui concerne les agents du service général ; par contre, s'agissant du personnel de la machine, le décret du 28 janvier 1857, article 14, modifié par le décret du 21 avril 1882 a posé une règle différente ; la légalité de cette disposition paraît très discutable ; en effet elle ne pourrait se justifier que s'il était établi qu'il faut considérer comme faisant partie de l'équipage uniquement le personnel que le législateur de 1793 avait en vue et non ce personnel tel que l'a fait le développement de la technique maritime. Abstraction faite de cette petite controverse le principe demeure incontesté : le capitaine, les officiers et les trois quarts de l'équipage doivent être français.

En ce qui concerne les officiers cette condition de nationalité est assez naturelle si l'on songe que les officiers d'un navire sont en rapports fréquents avec les autorités étrangères et que, par une fiction du droit international, le navire qui mouille dans les eaux étrangères constitue une sorte de fragment du territoire national. Plus spécialement, la condition de nationalité se comprend à l'égard du capitaine qui, en vertu de notre législation, est investi, non seulement d'un pouvoir disciplinaire étendu sur la société du bord, mais encore de véritables attributions d'officier public (voir sur ce point Ripert, *op. cit.*, I, p. 525). Signalons, cependant, qu'au cours de la guerre de 1914, les officiers de la marine marchande belge ont été autorisés exceptionnellement, par décret du 5 novembre 1915, à servir sur les navires français.

En ce qui concerne l'équipage, la règle se rattache étroitement à l'inscription maritime, c'est-à-dire à ce système de réquisition permanente des marins qui est en vigueur en France depuis Colbert. Le régime a soulevé en ces dernières années de vives critiques ; « le jour où la transformation du

matériel naval] a rendu moins nécessaire la spécialisation du personnel, elle a été vivement discutée ; elle l'a été plus encore quand les inscrits cessant de se considérer comme un corps militaire ont réclamé le droit de se syndiquer et de se mettre en grève » (Ripert, *op. cit.*, I, page 366). Des grèves retentissantes ont, dès avant la guerre, attiré l'attention sur la question. Les armateurs se sont plaints en outre des exigences sans cesse croissantes des inscrits qui grèvent leur exploitation de charges écrasantes. Leurs doléances n'ont pas encore été prises en considération par les pouvoirs publics qui ont reculé devant l'énormité de la tâche que présenterait l'abolition de l'inscription maritime et son remplacement par un nouveau mode de recrutement de l'armée de mer. Signalons toutefois un décret du 22 avril 1872 qui a autorisé l'emploi sur les paquebots navigant dans la mer Rouge et la mer des Indes d'hommes des pays traversés pour le service des machines ; ce décret qui, dans son fond, est certainement justifié n'en est pas moins illégal puisqu'il fait échec au principe posé par le décret de 1793, lequel a force de loi.

Un régime analogue à celui de la navigation maritime a été institué pour la navigation aérienne. S'il est nécessaire en effet d'écarter l'étranger des professions maritimes, combien plus justifié encore doit paraître une semblable prohibition s'agissant de la navigation aérienne. Il n'est en effet, aucun engin qui présente plus que l'aéronef le double caractère d'une arme de combat et d'un élément de l'outillage économique ; depuis la dernière guerre surtout, l'aéronautique est universellement considérée comme appelée à jouer un rôle décisif dans tout conflit armé entre les nations. Il en résulte qu'il y a pour l'Etat un intérêt majeur à favoriser la constitution d'une puissante flotte aérienne et à garder à l'industrie des transports aériens un caractère strictement national. Le législateur a pris dans ce but des précautions qui s'inspirent visiblement de la législation maritime : aux termes de l'article 5 de la loi du 31 mai 1924 « un aéronef ne peut être immatriculé en France que s'il appartient à des Français ; une société ne peut être enregistrée comme propriétaire d'un aéronef que si elle possède la nationalité française ; en outre, dans les sociétés de personnes tous les

associés en nom ou tous les commandités et dans les sociétés par actions, le président du conseil d'administration, l'administrateur délégué et les deux tiers au moins des administrateurs doivent être Français (art. 5). » Ces dispositions ne suffiraient pas, à elles seules, à provoquer la constitution d'une aviation commerciale nationale ; aussi le législateur y a-t-il ajouté le monopole des transports commerciaux en France et entre la France et les Colonies sous réserve de dérogations spéciales et temporaires accordées par décret (art. 8 et 9) et l'interdiction pour les aéronefs étrangers de circuler au-dessus du territoire français sauf convention diplomatique contraire ou autorisation spéciale ; cette dernière dérogation était indispensable pour permettre l'exploitation par des sociétés étrangères des lignes internationales qui ne rentrent pas dans les limites du monopole institué par l'article 8. Enfin les brevets de commandant ou de pilote pour les aéronefs français qui font des trajets internationaux ne peuvent être accordés qu'à des Français (article 31). Le caractère si étroitement protectionniste de cette législation est encore renforcée par le régime des subventions aux entreprises de transports publics aériens ; ces subventions qui seules sont capables d'assurer l'existence financière des entreprises ne sont accordées qu'à des entreprises authentiquement français ; le décret du 4 mars 1922, fixant les conditions d'attributions, exige, indépendamment des dispositions précitées de la loi du 31 mai 1924, que les commissaires aux comptes, les directeurs ayant la signature sociale, les agents de bord et les mécaniciens soient Français, que même le matériel aérien soit de construction française ; le décret du 6 septembre 1924 prévoit toutefois, pour le personnel navigant et le matériel, des dérogations faisant l'objet d'une convention ou d'un avenant approuvé par décret du Conseil d'Etat.

Il est une troisième législation qui porte la trace de préoccupations analogues, c'est la législation des pigeons voyageurs. L'expérience de la guerre de 1914, tout en montrant l'intérêt considérable que présente pour la défense nationale l'utilisation de pigeons voyageurs, a révélé « les effets redoutables de l'emploi pour le compte de l'ennemi de pigeons nés sur notre sol y habitant depuis quelque temps » (exposé des motifs de la

loi du 18 février 1927), partant le danger que peut offrir l'élevage de pigeons voyageurs par des étrangers. Aussi bien, longtemps avant la guerre le décret du 22 juillet 1896 article 5 avait-il interdit « aux étrangers de toute nationalité de créer et d'entretenir en France des colombiers de pigeons voyageurs ainsi que de se faire adresser et de recevoir des volatils de cette espèce sans y être spécialement autorisés par le ministre de l'Intérieur. » La loi du 10 février 1927, qui a refondu la matière, a reproduit cette interdiction et l'a même renforcée en disposant que l'autorisation ministérielle ne pourrait être accordée qu'aux étrangers faisant partie d'une société affiliée à la Fédération Colombophile reconnue par l'Etat (art. 2). Quant à la mesure dans laquelle l'autorisation prévue par la loi peut être donnée aux étrangers, l'exposé des motifs contient à ce sujet la déclaration suivante : « Dans un but de défense nationale le gouvernement se croit obligé à une grande circonspection dans l'attribution des autorisations d'ouverture de colombiers formulées par des ressortissants étrangers mais se propose toutefois d'accorder sous certaines réserves l'exercice du sport colombophile à ces ressortissants lorsque des enquêtes préalables à leur sujet ont donné un résultat satisfaisant » (*Journal Officiel*, du 17 mai 1925, page 49).

c) *Restrictions inspirées par des considérations de moralité.* — Il est en second lieu un certain nombre de professions dont l'exercice par les étrangers fait l'objet pour des considérations de moralité d'une réglementation sévère qui va parfois jusqu'à une interdiction totale.

Les restrictions les plus importantes dans cet ordre d'idées concernent la profession médicale et celles qui s'y rattachent : chirurgien-dentiste, sage-femme, pharmacien. L'exercice de ces diverses professions intéresse à un tel point la santé publique et même la moralité publique que l'Etat ne saurait en réglementer trop sévèrement l'accès. L'intervention de la puissance publique dans ce domaine s'analyse dans l'organisation d'études très sérieuses dont la sanction consiste en des diplômes indispensables à toute personne désirant exercer la profession. Mais n'est-il pas naturel de reconnaître aux médecins, dentistes et sages-femmes diplômés à l'étranger les mêmes droits qu'à

ceux qui ont fait leurs études en France, lorsque ces études paraissent aussi sérieuses que celles qui sont imposées aux élèves de nos facultés ? En réalité, il ne peut pas être question d'assimiler pour l'exercice de l'art de guérir les diplômes délivrés en France aux diplômes délivrés à l'étranger car un grand nombre de pays sont loin d'offrir les garanties suffisantes. Comme le déclarait spécialement le rapporteur de la loi du 30 novembre 1892 au Sénat, M. Cornil « en laissant de côté les Etats comme l'Amérique ou l'Angleterre la profession est libre, nous trouvons une série de pays dans lesquels le titre de docteur est purement universitaire et ne donne nullement le droit d'exercer la profession médicale : c'est ce qui a lieu en Allemagne où le diplôme de docteur est loin d'être équivalent au nôtre (Séance 31 décembre 1891 ; *Journal officiel* du 24 février 1892, page 844).

Néanmoins, jusqu'à une époque récente, la loi se montrait très indulgente aux médecins, dentistes et sage-femmes étrangers puisque en vertu de l'article 4 de la loi du 19 ventôse an 11 les médecins, dentistes et sages-femmes étrangers pouvaient exercer en France moyennant une autorisation ministérielle qui, en fait, était accordée assez facilement. Des abus ne manquèrent pas de se produire et la question du statut des médecins étrangers était posée depuis longtemps devant l'opinion publique lorsque la loi du 30 novembre 1892 accédant aux vœux du corps médical, est venue réaliser la réforme indispensable. Le législateur a posé pour la première fois, une règle impérative : nul ne peut exercer la profession de médecin, de chirurgien dentiste ni de sage-femme en France, qu'à la condition d'y avoir obtenu le diplôme de médecin, de dentiste ou de sage-femme (article 5). Les étrangers qui satisfont aux conditions de capacité exigées des étudiants français leur sont assimilés en tout point ; c'est ainsi qu'ils ne peuvent être exclus du concours de l'externat des hôpitaux (arrêt du Conseil d'Etat du 24 janvier 1908. D. P. 1909, III. page 80) qu'ils peuvent même être autorisés par les préfets à exercer temporairement leur art. Une fois pourvus des grades qui sont la sanction de leurs études, ils peuvent exercer librement en France dans les mêmes conditions que leurs confrères français. La règle légale s'applique ainsi, abstraction faite de

toute considération de nationalité dans la personne du titulaire du diplôme ; en d'autres termes, c'est bien moins la défiance vis-à-vis de l'étranger que la défiance vis-à-vis de l'enseignement donné en pays étranger qui a inspiré le législateur de 1892 ; il en résulte notamment qu'un Français reçu médecin dans une université étrangère ne pourra venir exercer la médecine en France qu'en se conformant aux prescriptions de l'article 5 de la loi du 20 novembre 1892 à l'instar des diplômés de nationalité étrangère.

Cependant la règle légale n'est pas sans admettre des tempéraments : tout d'abord, en vertu d'une longue tradition, les médecins diplômés de l'école de Beyrouth sont assimilés aux médecins diplômés en France ; cette exception est, en somme, plus apparente que réelle, car l'Ecole de Beyrouth est une fondation française dont l'enseignement présente les mêmes garanties que celui des facultés de la métropole.

Par ailleurs, la loi de 1892 a laissé subsister en termes exprès les autorisations accordées antérieurement ; il a été jugé à ce propos que lesdites autorisations n'étaient nullement devenues irrévocables et que, par suite, le ministre pouvait, après comme avant la loi en prononcer le retrait sans commettre d'excès de pouvoir (arrêt du Conseil d'Etat du 28 février 1896 « Rosat »).

En troisième lieu, l'application stricte de la règle légale n'eut pas été sans présenter des inconvénients dans les zones frontalières où les communications sont extrêmement faciles. Aussi des conventions diplomatiques conclues parfois même antérieurement à la loi de 1892 avec la Belgique (12 janvier 1881 et 25 octobre 1910), le Luxembourg (30 septembre 1879) et la Suisse (29 mai 1889) ont-elles autorisé les médecins et sage-femmes établis dans les communes touchant la frontière à exercer leur art dans les communes limitrophes voisines. Ces conventions ont été interprétées par la jurisprudence dans le sens le plus restrictif ; c'est ainsi qu'il a été jugé que, par communes limitrophes, il fallait entendre uniquement les communes dont le territoire est contigu à la frontière (Tribunaux civils d'Avesnes, 13 décembre 1904 et de Valenciennes, 15 mars 1905), que les médecins bénéficiaires de l'autorisation ne pouvaient s'établir à demeure en France ni y fournir de remèdes.

Enfin, le retour de l'Alsace et de la Lorraine dans la communauté française a nécessité des mesures transitoires au profit des étrangers qui, sous le régime allemand, étaient bénéficiaires d'une autorisation. Aussi la loi du 10 août 1924 a-t-elle décidé que les médecins et dentistes étrangers titulaires d'une autorisation antérieure au 11 novembre 1918 pourraient continuer l'exercice de leur art — mais seulement dans les trois départements recouvrés, à l'exclusion du reste de la France — pourvu qu'ils eussent leur résidence en Alsace et en Lorraine le 10 janvier 1920, c'est-à-dire à la date de l'entrée en vigueur du traité de Versailles. Des dispositions de faveur ont été également édictées par ce texte au profit des médecins et dentistes étrangers qui acquerraient ultérieurement la nationalité française.

Indépendamment de ces exceptions formelles la règle légale admet deux adoucissements qui, sans lui faire échec, sont néanmoins fort utiles pour les étrangers. D'une part, la sollicitude du législateur est allée aux médecins, dentistes et sages-femmes qui, diplômés à l'étranger, se proposent de conquérir le diplôme français : l'article 5, § 2 de la loi de 1892 confère au ministre le pouvoir d'accorder aux postulants étrangers des dispenses de scolarité et d'examens dans la limite de trois épreuves au maximum. Pareillement l'article 7, § 2 prévoit qu'il pourra être accordé aux étudiants étrangers en vue de leur inscription dans les facultés et écoles de médecine, soit l'équivalence de diplômes ou certificats obtenus par eux à l'étranger, soit la dispense des grades français requis pour cette inscription ainsi que des dispenses partielles de scolarité correspondant à la durée des études faites par eux à l'étranger ; deux décrets du 25 juillet 1893 ont réglé les conditions d'application de ces dispositions.

Pour les étrangers qui sont hors d'état de briger le diplôme de docteur, il a été institué dans la plupart des universités, en vertu du décret du 24 juillet 1897, parallèlement à l'enseignement général, un enseignement secondaire mais analogue qui leur est exclusivement réservé ; cet enseignement n'a qu'une valeur purement scientifique et le doctorat d'université qui en est le couronnement ne confère pas à son titulaire le droit d'exercer comme l'a décidé la jurisprudence (Tribunal civil de Carcassonne, 26 décembre 1905) ; en vertu du décret du 29 dé-

cembre 1906 les médecins et étudiants étrangers admis à postuler le doctorat universitaire peuvent en cas de naturalisation ultérieure être admis à postuler avec dispenses partielles le diplôme d'Etat.

La loi de 1892 est assortie de sanctions pénales sévères : les articles 18 et 19 punissent de peines d'amende ou de prison l'exercice illégal de la médecine, de l'art dentaire et de l'art des accouchements, avec ou sans usurpation de titres. Ces pénalités sont donc applicables aux médecins, chirurgiens, dentistes ou sages-femmes qui exercent habituellement leur art sur le territoire français sans y avoir obtenu les diplômes nécessaires. La jurisprudence applique avec rigueur la règle légale : c'est ainsi que le médecin diplômé à l'étranger qui exerce en France est passible des peines prévues par la loi, même s'il se borne à seconder un médecin français (Cour de Paris, 20 novembre 1907), même s'il limite l'exercice de son art à ses compatriotes (Tribunal de Valenciennes, 19 mai 1904). Il est, en outre, une pénalité qui frappe spécialement les médecins étrangers ou du moins ayant obtenu leur diplôme à l'étranger ; en vertu de l'article 20 « est considéré comme ayant usurpé le titre français de docteur en médecine quiconque se livrant à l'exercice de la médecine fait précéder ou suivre son nom du titre de docteur en médecine sans en indiquer l'origine étrangère. Il sera puni d'une amende de 100 à 200 francs ». Cette disposition ne vise que les docteurs diplômés à l'étranger autorisés exceptionnellement à exercer leur art en France ; elle n'est donc pas applicable aux docteurs diplômés à l'étranger et non munis d'une autorisation quelconque, lesquels tombent sous le coup des dispositions plus sévères de l'article 19 ; mais il a été jugé qu'à l'article 20 était applicable à un dentiste qui se réclamait du titre de docteur (Tribunal de la Seine, 25 mai 1895 ; Cour de Paris, 14 mars 1899).

La profession de pharmacien fait l'objet d'un régime d'une rigueur exceptionnelle. En vertu de la loi du 9 avril 1898, il ne suffit pas à l'étranger, pour pouvoir exercer cette profession d'avoir obtenu le diplôme français ; l'article 2 porte en effet : « tout étranger, quoique muni du diplôme de pharmacien français ne pourra exercer la pharmacie en France que si, par réciprocité, un Français pourvu du diplôme de pharmacien délivré par le pays

auquel appartient cet étranger peut exercer la pharmacie dans ce pays » ; cette condition de réciprocité législative a été posée pour enrayer la concurrence redoutable que les pharmaciens étrangers faisaient à nos nationaux. Bien entendu, les étudiants en pharmacie étrangers sont soumis aux mêmes règles de stage, de scolarité et d'examens que les étudiants français ; mais la loi de 1898 a institué, pour ceux d'entre eux qui ne satisfont pas aux conditions exigées des Français, un diplôme spécial ne donnant pas le droit d'exercer en France et pour lequel des dispenses de grades et de scolarité peuvent être accordées. Ce diplôme rappelle beaucoup le doctorat en médecine universitaire. Mentionnons que les pharmaciens étrangers établis en Alsace et en Lorraine le 10 janvier 1920 et titulaires d'une autorisation antérieure au 11 novembre 1918 peuvent invoquer le bénéfice de la loi du 10 août 1924.

En dehors de la profession médicale et de celles qui s'y rattachent, il est d'autres professions dont la réglementation s'inspire également du souci de la moralité publique.

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1915, l'étranger ne peut exploiter un débit de boissons qu'après une résidence de cinq ans en France, dans les colonies, ou dans les pays de protectorat. Cette disposition qui a pour but d'écarter de ce métier des individus qui sont « moralement des inconnus » selon l'expression de M. Ernest Lafont (Séance de la Chambre du 25 février 1915, *Journal Officiel*, du 26, page 224) se justifie aisément : l'exploitation d'un débit de boissons est une entreprise qui intéresse, au premier chef, la moralité publique ; un débit peut être facilement un refuge pour les malfaiteurs et les agitateurs politiques, un asile pour la prostitution ; il est dès lors légitime que l'exercice de cette profession soit subordonné à certaines conditions d'honorabilité. En vertu de l'article 4 de la loi du 9 décembre 1905 toutes les condamnations criminelles et certaines condamnations correctionnelles entraînent l'incapacité perpétuelle ou temporaire d'exploiter un débit de boissons ; il est naturel qu'à l'égard de l'étranger dont la moralité est souvent difficile à apprécier, le législateur ait posé la condition supplémentaire d'un séjour de cinq ans sur le territoire national. Il résulte de la réponse ministérielle à une ques-

tion écrite de M. Escoffier, député (*J. O.* du 7 juillet 1926. Débats parl., p. 2749) que le séjour de 5 ans doit s'entendre d'une résidence continue pendant les 5 ans « précédant immédiatement l'ouverture ».

Des considérations analogues servent de fondement à la prohibition rigoureuse portée contre les étrangers par l'article 3 de la loi du 15 juin 1907. En vertu de ce texte les directeurs et les membres du comité de direction de tous cercles ou casinos autorisés ainsi que les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux doivent être de nationalité française. Le législateur a craint, semble-t-il, et non sans raison, que les étrangers qui aspirent à exercer ces fonctions ne fussent parfois peu recommandables et que l'opinion publique ne se montrât mal disposée à l'égard des dirigeants d'entreprise d'un caractère aussi spécial si ces dirigeants étaient étrangers.

Signalons enfin, dans l'ordre d'idées qui nous occupe, la réglementation visant l'exercice de certaines professions financières. Tout d'abord un régime spécial a été imposé aux sociétés étrangères qui se livrent aux opérations d'assurance contre les accidents du travail, d'assurances sur la vie et de capitalisation. La loi a pris des précautions minutieuses pour sauvegarder les intérêts de ceux qui contractent une assurance auprès d'une société de la première ou de la deuxième espèce ou qui versent des capitaux à une société de la seconde. Les sociétés étrangères sont nécessairement soumises à ces prescriptions, mais elles sont assujetties, en outre, à des obligations spéciales qui ont pour but de donner efficacité à la responsabilité qui peut peser sur elles. C'est ainsi que les sociétés étrangères d'assurance contre les accidents de travail doivent accréditer auprès du ministre du Commerce et de la Caisse des dépôts et consignations un agent domicilié en France spécialement préposé à la direction de toutes les opérations faites dans notre pays (décret du 28 février 1899, art. 20). En ce qui concerne les sociétés d'assurances sur la vie et de capitalisation, les lois du 17 mars 1905 et du 19 décembre 1907 se montrent encore plus exigeantes : elles doivent avoir en France un siège spécial et une comptabilité spéciale et accréditer auprès du ministre du Travail un agent domicilié en France ; elles sont tenues de produire au ministre du Travail à

toute réquisition la traduction en langue française certifiée conforme des documents en langues étrangères se rapportant à leurs opérations (art. 12) ; en outre, les valeurs représentant la portion d'actif correspondant au montant des réserves mathématiques et de la réserve de garantie doivent, à l'exception des immeubles, faire l'objet d'un dépôt à la Caisse des dépôts et consignations (art. 7).

Le même esprit de défiance vis-à-vis de l'étranger a inspiré une mesure récente d'un grand intérêt pratique : au début de l'année 1924, au cours d'une crise violente des changes, le gouvernement s'est ému des manœuvres louches dirigées par certains étrangers contre la monnaie nationale ; aussi a-t-il, par décret en date du 26 mars 1924, subordonné à une autorisation individuelle l'accès des étrangers à la Bourse des valeurs ; cette mesure qui est restée en vigueur depuis lors a permis à l'autorité publique de procéder à l'épuration de la Bourse.

d) *Restrictions inspirées par les idées de nationalisme économique.* — Les atteintes à la liberté du travail qui se rangent sous cette rubrique sont plus graves par leur portée que par leur nombre ; elles méritent, en outre, une attention particulière, car elles paraissent constituer l'amorce d'une réglementation plus vaste.

Notre législation s'est d'abord préoccupée de soustraire à l'emprise d'une direction étrangère deux industries qui jouent un rôle de premier plan dans l'économie du pays : l'industrie minière et l'industrie hydroélectrique. En ce qui concerne les mines, la législation primitive n'excluait nullement l'étranger, l'article 13 de la loi du 21 avril 1810 porte en propres termes : « Tout Français ou tout étranger naturalisé ou non en France, agissant isolément ou en société, a le droit de demander et peut obtenir, s'il y a lieu, une concession de mines. » L'étranger pouvait donc, en vertu de ce texte, obtenir une concession, à la seule condition d'avoir en France un domicile où pussent être faites les publications prévues par l'article 23 de la loi. En fait, si le nombre des concessions accordées aux étrangers était demeuré infime, la liberté pleine et entière qui était reconnue jusqu'en 1911 aux concessionnaires de céder leurs droits avait permis à un certain nombre d'entreprises étrangères de s'implanter en France.

M. Zevaés, dans un rapport à la Chambre, en 1911, évaluait à 13 le nombre des mines rétrocédées à des étrangers. Selon M. Albert Thomas, au contraire l'ampleur de la mainmise étrangère eût été infiniment plus considérable ; l'honorable député déclarait en effet à la Chambre, le 15 avril 1911, à l'appui d'une proposition de loi qu'il avait déposée en vue de réglementer la question des concessions : « Dans le bassin de Normandie, c'est M. Thyssen qui est déjà en ce moment, sous deux prête noms le véritable propriétaire de trois grandes concessions de mines, de fer : concessions de Soumont, de Sevrier, de Diélette. Il y a mieux ou pis. Dans le riche bassin de Meurthe-et-Moselle, dans le bassin de Longwy et Briey, les relevés que j'ai faits sur les annuaires financiers m'ont permis d'établir la participation des éléments étrangers, allemands, belges ou luxembourgeois. Sur 67 concessions situées dans le bassin de Briey, 10 appartiennent en totalité à des étrangers ; 8 appartiennent à des usines étrangères jusqu'à concurrence de 67 à 80 % ; une appartient à des usines étrangères jusqu'à concurrence de 50 % ; 4, enfin, dans la proportion de 25 à 40 %. Et si l'on répartit pour ainsi dire géographiquement la participation des usines étrangères, ce sont dans notre bassin minier de l'est 11.740 hectares de terrains concédés qui sont actuellement la propriété des sociétés étrangères, soit 27,33 % de l'ensemble du bassin (Séance de la Chambre du 15 avril 1911, p. 2135). Ce sont ces circonstances de fait qui ont déterminé le vote de l'article 138 de la loi du 13 juillet 1911 ainsi conçu : « Les mutations de propriété sous quelque forme et à quelque titre que ce soit et les amodiations de concession minière par actes entre vifs ne peuvent être effectuées que si elles ont été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

Cette disposition, si elle a été inspirée surtout par les agissements des étrangers, ne contenait aucune prohibition expresse à leur égard. C'est à la suite de la guerre que l'influence des idées de nationalisme économique s'est traduite par des mesures plus radicales destinées à atteindre nommément les étrangers. La loi du 9 septembre 1919 passe sous silence à la vérité la question de nationalité ; les travaux préparatoires montrent même que la question de l'emprise étrangère n'attira guère

l'attention du Parlement puisque la seule déclaration intéressante à relever à ce sujet est une courte phrase de M. Jenouvrier sénateur (séance du 5 juin 1919, *Journal officiel* du 6, page 878) : « Il va de soi que le gouvernement aura son attention attirée sur la nationalité des demandeurs en concession ; les événements qui se sont produits dans ces dernières années suffiraient à lui en rappeler la nécessité. » Mais l'article 2 du cahier des charges-types approuvé par décret du 21 avril 1920 prévoit qu'en cas d'exploitation par une société le président du Conseil, les administrateurs-délégués, les commissaires au compte, les deux tiers des administrateurs, dans une société anonyme ; tous les associés dans une société en nom collectif ; les gérants, les deux tiers des membres du conseil de surveillance et les directeurs ayant la signature sociale dans une société en commandite par action doivent être français. Comme par ailleurs en vertu de l'article 1^{er} du même cahier des charges-types, tout concessionnaire est tenu de se substituer dans le délai d'un an une société commerciale, la concession d'une mine à un étranger est désormais légalement impossible nonobstant les termes de l'article 13 de la loi du 21 avril 1910 toujours en vigueur.

La législation sur les forces hydrauliques a été d'emblée encore plus rigoureuse : la loi du 16 octobre 1919 qui est le siège de la matière porte en son article 26 : « Aucune concession ou autorisation ne peut être accordée, aucune cession ou transmission de concession ou d'autorisation ne peut être faite qu'aux seuls français. Si le concessionnaire ou le permissionnaire est une société, celle-ci doit avoir son siège en France et être régie par les lois françaises. Le président du conseil d'administration, les administrateurs délégués, les gérants, les directeurs ayant la signature sociale, les commissaires aux comptes et les deux tiers soit des associés en nom collectif, soit des administrateurs, soit des membres du conseil de direction ou du conseil de surveillance doivent être français. Il ne peut être exceptionnellement dérogé aux règles qui précèdent que par décret délibéré en conseil des ministres et contresigné par le président du conseil, le ministre des Travaux publics et celui des Affaires étrangères. »

La portée de cette disposition s'éclaire par l'interdiction accessoire contenue dans l'article 27 qui prohibe la dérivation à

l'étranger de l'énergie électrique produite en France sauf dérogation par décret en Conseil d'Etat.

Quant aux mesures de protectionnisme économique relatives à la main-d'œuvre étrangère, elles s'analysent essentiellement dans la réglementation de l'admission des travailleurs étrangers qui a été étudiée au chapitre II. Le législateur français s'est refusé jusqu'ici, bien qu'il y ait été invité à plusieurs reprises, à pénaliser en quelque sorte l'emploi des travailleurs étrangers; il convient de noter à ce sujet que la Chambre a adopté le 29 décembre 1909 une proposition aux termes de laquelle « tout industriel et commerçant employant plus de cinq ouvriers ou employés dans un rayon de 4 kilomètres de la frontière sera soumis à une taxe égale au $\frac{1}{3}$ du salaire des ouvriers ou employés qui n'auront pas leur résidence habituelle en France. » Ce texte a été rejeté par le Sénat le 25 mars 1910. Mais, tout récemment, a été institué un régime général de la main-d'œuvre étrangère destiné à pallier les inconvénients principaux que l'emploi de cette main-d'œuvre est de nature à présenter pour l'économie nationale. Le législateur s'est justement ému de la tendance fâcheuse que montre la main-d'œuvre étrangère à l'instabilité. Il est de notoriété publique, en effet, que les salariés étrangers changent non seulement d'emploi mais même de métier avec une extrême facilité; c'est ainsi que des étrangers engagés comme ouvriers agricoles se font couramment ouvriers d'usine ou mineurs. Cet état de choses ne tient pas seulement à la fantaisie des ouvriers mais aux manœuvres déloyales de certains employeurs qui, par des offres alléchantes, s'efforcent de débaucher le personnel d'autres employeurs. Il y a là une source de danger pour l'économie nationale, en raison des ruptures d'équilibre qui peuvent en résulter sur le marché du travail; telle industrie où le besoin de main-d'œuvre ne se fait nullement sentir est encombrée, tandis que l'agriculture, par exemple, manque de bras. Cette situation est particulièrement choquante aux époques de crise économique et la date même de la loi du 11 août 1926 qui a été votée au lendemain du premier effort de redressement financier montre que cette considération n'est pas restée étrangère au législateur.

La loi du 11 août 1926 contient toute une série de prescrip-

tions qui visent à assurer jusqu'à un certain point une répartition rationnelle par voie d'autorité des travailleurs étrangers entre les diverses branches d'activité. Il serait vain de dissimuler qu'elle apporte de très graves restrictions à la liberté du travail des salariés étrangers et qu'elle aboutit à instaurer pour ces derniers un régime qui, *mutatis mutandis*, évoque l'immigration réglementée telle qu'elle se pratiquait autrefois dans certaines de nos colonies notamment à Madagascar. La loi du 11 août 1926 peut cependant se réclamer d'un précédent ; il s'agit du régime de police institué pendant la guerre par le décret du 21 avril 1917, régime infiniment plus sévère mais qui trouvait sa justification dans les circonstances exceptionnelles de l'heure. En vertu de ce décret l'ouvrier étranger ne pouvait quitter l'établissement où il était employé sans en faire la déclaration au commissaire de police ou au maire en justifiant d'un contrat de travail nouveau (art. 8) ; si l'établissement dans lequel il était embauché était situé dans une autre localité il était tenu d'échanger à la mairie son récépissé contre la carte d'identité elle-même ; s'il quittait une usine du ressort du ministère de l'armement il devait obtenir une autorisation du service de la main-d'œuvre étrangère (art. 9). S'agissait-il d'un ouvrier qui désirait changer de résidence sans être pourvu d'un nouveau contrat, il devait être dirigé sur le dépôt des travailleurs étrangers le plus proche à moins que l'office départemental de placement ou le bureau de la main-d'œuvre agricole les plus proches, consultés, ne puissent lui trouver un emploi (art. 10). Le décret prévoyait en outre l'expulsion de l'étranger qui « refuse un nouvel emploi proposé ou change trop fréquemment d'établissement » (art. 11). Enfin, l'article 16 du décret tendait à assurer l'application par la collaboration des employeurs. Il était en effet conçu en ces termes : « les chefs d'établissement devront veiller à ce que leurs ouvriers étrangers ou coloniaux non militaires se conforment à toutes les dispositions qui précèdent et signaler à la police locale toute arrivée, tout départ et toute disparition. Ils ne devront embaucher aucun travailleur étranger ou colonial non militaire, qui ne serait pas porteur des pièces d'identité prévues ci-dessus. Ils tiendront un registre nominatif de ces travailleurs et porteront sur ce registre la date de la remise

de la carte entre les mains du commissaire de police ou du maire. »

Si le décret de 1917 et la loi de 1926 se ressemblent singulièrement par les buts qui les ont inspirés, les moyens employés pour atteindre ces buts diffèrent profondément dans l'un et l'autre cas. Tandis que la réglementation de 1917 s'adressait surtout à l'ouvrier, la législation de 1926 s'adresse uniquement à l'employeur ; tandis que la réglementation de 1917 faisait appel à la bonne volonté de l'ouvrier, la législation de 1926 s'est efforcé de monter un mécanisme de contrôle automatique dont la pièce fondamentale est la carte d'identité.

La loi du 11 août 1926 contient trois ordres de prescriptions.

1° Tout d'abord, elle impose aux employeurs deux obligations. Elle interdit l'emploi d'étrangers non munis de la carte d'identité réglementaire ; cette disposition qui remplace l'ancien article 64 du Code du travail, lequel portait interdiction d'emploi des travailleurs non munis du certificat d'immatriculation prévu par la loi de 1893 permet de s'assurer que les travailleurs étrangers ont satisfait aux prescriptions réglementaires concernant l'admission sur le territoire français ; par ailleurs, la carte devant porter l'indication du contrat de travail sur le vue duquel elle a été délivrée tout patron qui embauche un ouvrier étranger est à même de connaître les obligations qui liaient cet ouvrier à son entrée en France et par conséquent de s'enquérir s'il n'a pas rompu irrégulièrement son contrat. La loi ordonne en outre à tout employeur de travailleurs étrangers de les inscrire dans un délai de vingt-quatre heures sur un registre spécial établi dans les conditions qui font l'objet d'un arrêté en date du 20 janvier 1927 et qui doit être présenté à toute réquisition des officiers de police judiciaire et des inspecteurs du travail. Cette disposition n'a pas seulement un intérêt de statistique, elle permet également l'exercice d'un contrôle permanent sur l'emploi des étrangers.

Mais les dispositions essentielles de la loi du 11 août 1926 sont contenues dans les nouveaux articles 64 *a* et 64 *b*, du Code du travail.

2° L'article 64 *a*, qui a été présenté comme « la substance de la loi » par le ministre du Travail pose la règle du

maintien du travailleur dans la même profession. En principe, porte la loi, « il est interdit d'occuper dans une autre profession le travailleur étranger auquel la carte d'identité prévue à l'article 64 aura été délivrée en vue de son emploi dans une profession déterminée. » C'est là évidemment une restriction très grave à la liberté des contrats ; elle a été commentée en ces termes par le rapporteur du Sénat, M. Joseph Courtier : « cet article, a-t-il dit, établit une sauvegarde indispensable à l'ordre et à l'harmonie de la production nationale. Il prolonge à l'intérieur du pays les mesures prises à la frontière, il ne permet plus à un travailleur introduit en France pour donner l'appui de son effort à une profession qui réclamait des bras de quitter sans raisons valables ce métier pour aller ailleurs dans un autre emploi, dans une autre région concurrencer nos ouvriers » (Rapport du 21 juillet 1926, annexe n° 456).

Aussi bien le législateur a-t-il jugé nécessaire d'apporter à la règle deux tempéraments qui en atténuent singulièrement la portée : la règle ne s'applique que pendant la première année qui suit l'entrée du travailleur en France ; à l'expiration de ce délai l'étranger recouvre la liberté de s'employer comme bon lui semble dans une entreprise quelconque. Cette exception a été avec juste raison très vivement critiquée par M. Joseph Courtier : « il ne peut suffire, déclarait dans le rapport précité l'honorable sénateur, que le texte garde son efficacité pendant la seule année qui suit l'arrivée du travailleur ; c'est pendant tout le temps de sa résidence et pendant qu'il reste étranger que des précautions doivent être prises pour l'empêcher de léser les intérêts de notre production. Ne pas exiger cela ce serait permettre aux étrangers de bouleverser notre travail national après la légère contrainte du stage d'une année ; ce serait encourager les abus qu'on a voulu faire cesser et ruiner l'effet des mesures mêmes qu'on nous demande de voter ». La deuxième exception prévue par la loi est beaucoup plus justifiée ; il fallait en effet prévoir le cas où un patron peu scrupuleux abuserait de la dépendance dans laquelle se trouve l'ouvrier étranger pour lui imposer des conditions de travail inférieures à celles que comporte la situation du marché ; et dans cette hypothèse permettre à l'ouvrier de reprendre sa liberté. Tel est précisé-

ment l'objet de la disposition finale de l'article 64 *a*, qui lève l'interdiction d'emploi pesant sur l'ouvrier à condition qu'il soit porteur d'un certificat délivré par un office public de placement, lequel devra tenir compte de l'état du marché du travail dans la profession considérée et de la qualification professionnelle du travailleur. Comme l'a déclaré le ministre du Travail à la Chambre, l'intervention de l'Office public de placement est de nature à assurer aux parties en cause toute garantie d'impartialité.

3^o L'article 64 *a*, vise uniquement — et l'on a vu sous quelles réserves — à assurer le maintien de l'ouvrier étranger dans la même profession ; mais le législateur ne s'en est pas tenu là : il a voulu établir un lien non seulement entre l'ouvrier et telle profession mais entre l'ouvrier et telle entreprise. L'expérience a démontré en effet que les travailleurs étrangers étaient enclins trop souvent à rompre leur contrat et le plus souvent, circonstance aggravante, à l'instigation d'autres patrons. Cette pratique du débauchage avait pris au cours de ces dernières années, une extension considérable et il en résultait dans l'agriculture notamment une perpétuelle instabilité des travailleurs étrangers en même temps qu'un état d'esprit peu favorable à la main d'œuvre étrangère chez beaucoup d'employeurs. A la vérité les nécessités de la pratique avaient conduit les chefs d'entreprise à se prémunir par divers moyens contre les débauchages de leurs ouvriers. Certains s'assuraient contre ce risque nouveau ; une caisse d'assurance fondée par l'Office central de la main-d'œuvre agricole en 1922 garantissait aux employeurs, en cas de départ de l'ouvrier, moyennant le paiement d'une prime très modique, le remboursement de frais d'introduction proportionnellement au temps qui restait à courir pour aller jusqu'au terme du contrat : en 1923, cette caisse avait ainsi payé aux employeurs 583.078 fr. correspondant à 3 265 débauchages ; mais cette assurance entraînait pour les employeurs un accroissement de leurs prix de revient.

D'autres inséraient des clauses pénales dans les contrats de travail mais ces stipulations ne leur procuraient le plus souvent en fait que des garanties illusoires.

Une jurisprudence, qui se trouvait déjà en germe dans un arrêt de la Cour de cassation en date du 27 mai 1908, avait bien consacré la notion du quasi-délit de débauchage (Cour d'appel d'Amiens, 19 avril 1923 ; Tribunal de commerce de Chambéry, 16 juillet 1923 ; Tribunaux civils de Rodez, 7 février 1924 et de Chambéry, 13 mai 1924 ; Tribunal de commerce de Lyon, 31 mai 1926) ; mais cette jurisprudence si elle a été confirmée depuis lors par un arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 18 mars 1927 (*D. H.*, 1927, page 308) était loin d'être admise dans toute la France ; elle avait l'inconvénient d'obliger à des procès devant des Tribunaux souvent éloignés de la résidence de l'employeur lésé.

Enfin l'autorité administrative avait bien tenté d'édicter en la matière une réglementation. Une circulaire du ministre des Régions libérées en date du 9 novembre 1921 avait prescrit que les entrepreneurs de travaux publics qui débaucheraient des ouvriers régulièrement employés par un autre patron seraient considérés comme ayant commis une faute lourde de nature à motiver le retrait d'agrément prévu par le décret du 9 octobre 1920 ; mais cette disposition qui n'avait d'ailleurs qu'une portée très limitée ne paraît pas avoir été sérieusement appliquée. Une circulaire du ministre de l'Agriculture en date du 23 juin 1923 avait disposé que l'ouvrier agricole trouvé son motif valable en rupture de contrat serait invité à rejoindre son emploi ou à quitter le territoire ; mais sur une protestation du gouvernement polonais, elle avait été rapportée au mois de mai 1924.

L'insuffisance de ces divers remèdes appelait donc nécessairement l'intervention du législateur. En vertu de l'article 64 du nouveau Code du travail « il est interdit à tout employeur, d'embaucher directement ou par un intermédiaire, un travailleur étranger introduit en France avant l'expiration du contrat de travail en vertu duquel il a été introduit ».

Tout comme l'article 64 *a*, l'article 64 *b*, contient une série de réserves importantes : il faut d'abord mettre à part le cas où le contrat précédent a été résilié d'un commun accord ou par autorité de justice ; en outre les exceptions prévues par l'article 64 *a*, se retrouvent en la matière : en d'autres termes

le travailleur peut valablement changer de patron lorsqu'il est porteur d'une carte de présentation délivrée après enquête par un office public de Placement — ce qui se justifie par la nécessité de couper court à certains abus patronaux — et lorsqu'un an s'est écoulé depuis son entrée en France — ce qui se justifie beaucoup moins.

d) *Le principe d'égalité de salaires.* — La liberté du travail dont jouissent les étrangers a nécessairement pour corollaire l'égalité de rémunération avec les nationaux ; cette liberté en effet ne serait qu'un leurre si l'extranéité du travailleur devait avoir une répercussion fâcheuse sur le montant de sa rémunération. La question ne se pose à vrai dire que pour les travailleurs salariés ; en ce qui touche ceux qui exercent une profession indépendante, outre que l'Etat ne saurait intervenir pour la détermination de leurs profits, ils sont capables de défendre eux-mêmes leurs intérêts dans la lutte économique et en fait leur origine étrangère bien loin de les placer dans une situation d'infériorité leur assure souvent un avantage sur leurs concurrents français. Par contre les travailleurs salariés sont exposés à un traitement défavorable par rapport aux nationaux ; originaires généralement de pays où le standard of life des ouvriers est nettement inférieur à ce qu'il est en France, ils sont disposés à se contenter de salaires inférieurs à ceux qui sont en usage dans notre pays ; ils constituent donc une concurrence redoutable pour les ouvriers français en même temps qu'ils sont une source de profits anormaux pour leurs employeurs. Comme le déclarait M. Nogaro dans un discours à la Chambre, le 17 décembre 1924, « au point de vue du salaire et des charges patronales, le principe de l'égalité du traitement entre le travailleur étranger et le national n'est pas seulement conforme à des considérations d'humanité et de dignité vis-à-vis de l'étranger, mais il contient en outre une garantie essentielle pour la protection des travailleurs français eux-mêmes, qu'il convient d'abord de soustraire à toute concurrence inégale ».

Pour que l'introduction des travailleurs étrangers n'exerce pas une influence déprimante sur le taux des salaires, il faut qu'à travail égal l'étranger soit traité comme le national et non le national comme l'étranger ; en d'autres termes le nivellement

des salaires doit se faire par le haut et non pas le bas. L'assimilation des travailleurs étrangers et nationaux peut être réalisée soit par des prescriptions de la législation interne soit par voie d'accords internationaux. C'est le second mode d'action qui a prévalu en France : dans les quatre traités de travail conclus avec l'Italie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Belgique se retrouve rédigée dans des termes analogues la clause d'égalité de salaire. Il y a même lieu de noter que, tandis que dans les trois dernières conventions il est stipulé que le salaire de l'ouvrier étranger doit être à travail égal, strictement égal à celui de l'ouvrier français, la convention franco italienne fait de cette égalité un simple minimum. Mais les étrangers ressortissants d'autres pays ne sont encore l'objet d'aucune disposition impérative ; une proposition de loi interdisant de payer aux salariés étrangers « un salaire inférieur à celui basé sur les tarifs des chambres syndicales ouvrières » déposé à la Chambre en 1898 n'est jamais venue en discussion (Documents parlementaires, 1898, page 316).

e) *Appréciation d'ensemble.* — Somme toute la législation française concernant le travail des étrangers est empreinte d'un caractère libéral que souligne au surplus l'afflux incessant des travailleurs étrangers sur notre sol. Mais un courant d'opinions se dessine à l'heure actuelle en faveur d'un régime plus restrictif et il se pourrait que la législation sur la matière subisse d'ici peu quelques modifications. Il est bien certain en effet que sous l'empire des textes en vigueur les étrangers ont toute liberté d'exercer certaines professions qui ne laissent pas d'intéresser plus ou moins gravement la sécurité de l'Etat ; il suffira de citer à titre d'exemple la profession de banquier qui peut permettre de porter les atteintes les plus redoutables au crédit public.

Une proposition de loi en date du 8 juillet 1920 déposée à la Chambre par M. Ajam et huit de ses collègues (annexe 1263, page 1985) s'est préoccupée de parer à ce péril. Aux termes de cette proposition « l'exercice des commerces, industries et professions intéressant la défense nationale, la sûreté publique, le crédit public où la vie économique générale de la nation qui auront été visés par un décret rendu en conseil des ministres »

seraient soumis aux restrictions suivantes : déclaration au préfet par les sociétés du nom des directeurs, gérants ou administrateurs de nationalité étrangère, droit pour le ministre du Commerce d'interdire l'exercice de la profession par des étrangers ; en outre, les sociétés françaises pourraient être contraintes par mesure administrative d'assurer la prépondérance des intérêts français au sein de l'entreprise et tout accord créant une communauté d'intérêts avec une entreprise étrangère devrait être obligatoirement déclaré au préfet. Une proposition d'une semblable rigueur ne saurait que difficilement être prise en considération pour le temps de paix ; il est d'ailleurs intéressant de noter que M. Ajam n'avait fait que reprendre les termes d'une proposition déposée à la Chambre en pleine guerre le 9 mars 1916 par M. Landry.

De portée plus limitée était le projet de loi déposé par le Gouvernement à la Chambre le 27 janvier 1920 ; ce projet se bornait à interdire aux étrangers l'exercice de certaines professions limitativement énumérées : agence en douane, agence de renseignements, agence d'émigration, bureau de placement, fabrication du matériel de guerre, exploitation de carrières, industrie hôtelière. Le projet ne saurait qu'être approuvé dans son ensemble, à deux exceptions près. La prohibition visant l'industrie hôtelière s'explique malaisément : il est naturel en effet que les nombreux étrangers qui visitent la France se plaisent à retrouver dans des hôtels tenus par leurs compatriotes un peu de l'atmosphère de leur pays natal et il n'y a rien là qui soit de nature à troubler l'ordre public ; quant aux hôteliers français, la clientèle nationale qui leur garde généralement la préférence et toute la fraction de la clientèle étrangère qui, pour des raisons diverses, fréquente leurs établissements, suffisent à assurer la bonne marche de leurs affaires comme en témoigne le développement prodigieux de cette industrie au cours de ces dernières années.

Inversement, il est une profession non visée par le projet de 1920 que les étrangers ne devraient pas pouvoir exercer en toute liberté. C'est celle de banquier, ou, d'une façon plus générale, d'intermédiaire en matière financière ; l'exercice de cette profession intéresse non seulement le crédit public mais la

sauvegarde de l'épargne privée. Elle postule donc un sens des intérêts de la collectivité et une honorabilité qui ne sauraient être reconnus à tous les étrangers indistinctement. Des propositions ont déjà été soumises au Parlement à ce sujet : la proposition Debierre en date du 30 janvier 1917 (Documents parlementaires, Sénat, annexe n° 25) exigeait chez tous les administrateurs ou gérants de sociétés la qualité de Français ou de sujet d'une nation alliée ; plus récemment M. Chastenet, député, a présenté le 21 janvier 1925 une proposition tendant à l'institution d'un contrôle des banques dont l'article 1^{er} porte notamment : « nul ne peut être banquier s'il n'est Français » ; une proposition Simon Reynaut en date du 3 novembre 1925 (annexe n° 2026) a pour objet de rendre applicable aux banques le régime des sociétés d'assurance sur la vie. Il est permis de penser que les mesures d'exclusions contenues dans les deux premières propositions sont excessives ; mais il serait opportun de subordonner l'exercice par les étrangers de toute profession financière à une autorisation qui pourrait être délivrée par le ministre de l'Intérieur.

CHAPITRE III

L'ÉTRANGER ET LES DROITS POLITIQUES (1)

1^o L'exclusion générale de l'étranger.

Les droits politiques sont ceux par lesquels les membres d'un Etat participent directement ou indirectement à la direction des affaires publiques. Dans les Etats modernes qui sont essentiellement composés d'une collectivité d'individus reliés entre eux par le lien étroit de la nationalité, la souveraineté n'appartient et ne peut appartenir logiquement qu'aux nationaux. L'admission des étrangers aux droits politiques ne se conçoit que dans un système qui, niant l'individualité des Etats, les confond tous dans un groupe unique; aussi l'U. R. S. S. est-elle le seul Etat qui ait placé les nationaux et les étrangers sur un pied d'égalité à ce point de vue et le parti communiste est-il le seul qui se soit jusqu'ici prononcé catégoriquement pour l'égalité du Français et de l'étranger sur son terrain; il convient de citer à cet égard l'amendement déposé par M. Marty, député, lors de la discussion de la loi électorale du 21 juillet 1927; cet amendement qui ne tendait à rien moins qu'à placer les étrangers sur le même pied que les nationaux au point de vue du droit électorale a été repoussé à la séance du 9 juillet 1927 (*Journal officiel* du 10, page 2497).

L'étranger ne peut donc être électeur ni éligible à aucune des assemblées qui détiennent une parcelle quelconque de la souveraineté, qu'il s'agisse des Chambres législatives ou des assemblées locales; mais si, inscrit sans aucune démarche de sa

1. Voir sur ce point Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd.; Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 7^e éd., 1921; Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923; E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 2^e éd., 1902.

part, il vote de bonne foi, il ne commet aucun délit (Cass., 5 août 1875). Il n'a même pas le droit d'assister aux réunions électorales puisqu'aux termes de l'article 5 de la loi du 30 juin 1881 ces réunions ne comprennent, en dehors des candidats et de leurs mandataires, que les électeurs de la circonscription et les membres du Parlement. L'incapacité qui frappe ainsi l'étranger ne disparaît pas *ipso facto* avec son admission dans la communauté nationale. En vertu de la loi du 26 juin 1889, article 3. l'étranger naturalisé français n'était éligible aux assemblées législatives que dix ans après le décret de naturalisation ; la loi du 10 août 1927, article 6, a étendu cette prohibition aux fonctions et mandats électifs en général ; il en résulte notamment que l'étranger naturalisé n'est éligible au Conseil municipal et au Conseil général qu'au bout d'un délai de dix ans. La loi du 26 juillet 1889 prévoyait deux exceptions à la règle générale : d'une part, le Français qui recouvrait cette qualité après l'avoir perdue n'était pas frappé de l'incapacité qui atteignait le naturalisé ; d'autre part, le délai de dix ans fixé par la loi pouvait être abrégé jusqu'à une année par une loi spéciale. La loi du 10 août 1927 a apporté à ces dispositions de notables modifications : si elle a maintenu la faveur instituée au profit des anciens nationaux, elle a relevé de leur incapacité les étrangers naturalisés qui ont accompli les obligations militaires du service actif dans l'armée française et elle a prévu que le délai de dix ans pourrait être abrégé à titre exceptionnel par décret rendu sur rapport motivé du garde des sceaux.

Les incapacités édictées par la loi du 10 août 1927, touchant au statut des individus en droit public, devraient normalement s'étendre même aux étrangers naturalisés antérieurement à la promulgation de la loi. La loi n'a cependant adopté cette solution qu'en ce qui concerne les assemblées législatives (art. 14, § c) par suite les étrangers naturalisés antérieurement au 11 août 1927 demeurant aptes à remplir toute fonction élective autre que le mandat législatif.

De ce que l'étranger est inéligible à toutes les fonctions électives, quelles conséquences y a-t-il lieu de tirer quant à la validité des bulletins émis à son nom ? En d'autres termes les bulletins portant le nom d'un étranger doivent-ils être consi-

dérés comme des suffrages valablement exprimés, et, partant, entrer en compte pour la détermination de la majorité absolue ? Il semble bien qu'il faille répondre à cette question par l'affirmative. Ce n'est pas qu'il y ait lieu de tirer argument en ce sens de cette circonstance que les bulletins portant le nom d'un étranger et, d'une façon plus générale, les bulletins portant le nom de personnes qui ne sont investies par la loi d'aucun droit politique ne figurent pas au nombre de bulletins irréguliers énumérés par les textes (décret du 2 février 1852, art. 30; loi du 5 avril 1884, art. 28; loi du 17 juillet 1889, art. 5; loi du 29 juillet 1913, art. 9). Mais une analyse un peu approfondie des conditions de validité d'un vote suffit à dicter cette solution. En effet, pour qu'un vote soit valable, il faut et il suffit qu'il contienne l'expression certaine d'une volonté tendue en vue d'obtenir un résultat possible; il faut et il suffit que l'électeur en émettant ce vote ait eu l'intention réelle d'exprimer un choix valable; à défaut de quoi son acte n'est qu'une simple manifestation dépourvue de toute portée et qui ne saurait être prise en considération. Telle est la doctrine qui se dégage notamment d'un très important arrêt en date du 28 juillet 1926 (Elections municipales de Paris, quartier Necker), par lequel le Conseil d'État a décidé que les bulletins au nom d'une femme ne peuvent être regardés comme constituant l'expression de suffrages et par conséquent ne peuvent entrer en compte pour la détermination de la majorité absolue.

Est-il permis d'assimiler les bulletins au nom d'un étranger aux bulletins portant le nom d'une femme et de déclarer les premiers irréguliers à l'instar des seconds ? Dans une note remarquable parue sous l'arrêt précité au Recueil Dalloz (1927, III, page 33) le professeur Devaux se prononce avec juste raison contre l'extension de la doctrine ci-dessus analysée aux bulletins portant le nom d'un étranger : « La validité de l'expression d'un suffrage, déclare l'éminent professeur, est fonction de la bonne foi et de l'intention d'exprimer un vote valable et efficace chez l'électeur qui exerce la fonction politique électorale en prenant part à un scrutin... Nous avons indiqué que pour les femmes ces conditions de bonne foi et d'intention ne pouvaient de toute évidence se trouver réunies, l'électeur ne pouvant

ignorer le principe général et impératif qui, dans notre droit actuel refuse aux femmes, d'une manière absolument générale toute espèce de droit politique. Il en va tout différemment quand il s'agit d'un candidat du sexe masculin. Pour ce dernier, le principe général est renversé ; normalement le candidat masculin jouit du droit politique sauf à voir l'exercice de ce droit temporairement suspendu, s'il s'agit d'un mineur, ou à se le voir refuser s'il ne peut, au moment de l'élection justifier de sa qualité de citoyen français. Or cette suspension temporaire de l'exercice du droit, s'il s'agit d'un mineur, et le refus du droit au non citoyen sont conditionnés par des raisons d'espèce qui peuvent varier suivant les cas et dans la pratique et qui font exceptionnellement échec au principe général de capacité. Dès lors, il est toujours possible d'admettre la présomption de bonne foi et l'intention d'exprimer juridiquement un suffrage chaque fois que l'électeur dépose dans l'urne un bulletin de vote au nom d'un candidat masculin même mineur ou étranger et par conséquent inéligible.

Si l'étranger est exclu de toute participation à la direction des affaires publiques, il n'en demeure pas moins qu'il a des intérêts à faire valoir au même titre que le national : il participe à la vie de l'Etat, il est usager des services publics, il est contribuable, il est soumis à la législation nationale. Ces considérations doivent retenir particulièrement l'attention lorsque — comme c'est le cas en France — les étrangers de par leur nombre jouent nécessairement un grand rôle dans la vie du pays, lorsque ces étrangers — qui plus est — sont destinés à s'intégrer en majorité tôt ou tard dans la collectivité nationale. Ne convient-il pas dès lors de leur permettre d'exercer indirectement une certaine influence sur la gestion des affaires publiques sans qu'il soit porté atteinte aux règles générales de notre droit ? Tout l'intérêt de la question se cristallise autour de deux problèmes d'une inégale importance : y a-t-il lieu de reconnaître aux étrangers le droit de pétition ? Y a-t-il lieu de faire entrer les étrangers en ligne de compte dans le calcul de la population qui sert de base à la détermination des circonscriptions pour les élections à la Chambre des députés ?

2° Le droit de pétition.

La première de ces questions ne saurait retenir bien longtemps l'attention. Il est aujourd'hui reconnu à peu près unanimement que le droit de pétition appartient à tout individu quelle que soit sa nationalité, en vertu de cette vieille idée rappelée par le professeur Hauriou dans son *Précis de droit constitutionnel* (1923, p. 117), que tout homme doit être admis à parler à un autre homme, si haut placé soit-il, dès l'instant qu'il prend le ton de la supplication. Le droit de pétition n'appartient-il pas d'ailleurs à l'incapable de droit civil, mineur, femmes mariées, condamné ? Une distinction a quelquefois été proposée suivant l'objet de la pétition : les étrangers devraient être considérés comme irrecevables à soulever par voix de pétition une question qui dépasse le cercle de leurs intérêts ; mais cette distinction qui serait toujours un peu arbitraire n'est pas suivie dans la pratique. Au surplus le rôle de plus en plus effacé que joue le droit de pétition dans notre vie politique ôte tout intérêt à la controverse.

3° La question de l'entrée en compte des étrangers dans le chiffre de la population qui sert de base à la détermination des circonscriptions électorales.

Infiniment plus captivante est la seconde des questions qui ont été énoncées. Celle-là présente un intérêt pratique considérable ; elle a donné lieu à des débats passionnés.

Au premier abord il semble que l'entrée en compte des étrangers dans le calcul de la population qui sert de base à la détermination de circonscriptions électorales est incompatible avec l'esprit de notre droit public. En effet, dit-on, si la souveraineté nationale s'incarne en des représentants, il n'en est pas moins vrai que le gouvernement représentatif est régi par les mêmes principes que le gouvernement direct ; or dans le gouvernement direct il est incontestable que les étrangers seraient exclus de l'assemblée du peuple : comment admettre dès lors que, sous prétexte que par raison de commodité le peuple délègue l'exer-

cice de ses pouvoirs à des représentants, ce peuple puisse comprendre des individus qui ne seraient pas admis dans son sein sous le gouvernement direct? Comment ne pas voir d'ailleurs, peut-on ajouter, que l'entrée en compte des étrangers n'aboutit à rien moins qu'à fausser la représentation nationale puisqu'elle a pour effet de faire opérer la répartition des circonscriptions sur la base d'une population comprenant des éléments autres que ceux qui possèdent le droit de vote dans ces circonscriptions. Et, poussant les choses à l'extrême, on imagine avec complaisance le tableau de deux circonscriptions comprenant l'une un nombre infime de Français et une énorme majorité d'étrangers, l'autre une population de nombre égal mais en immense majorité ou en totalité française et qui auront néanmoins droit au même nombre de représentants. Toute cette argumentation a été développée avec beaucoup d'habileté par M. P. le Moyne à la séance de la Chambre du 9 juillet 1927. Elle n'est cependant pas sans réplique.

Le parallèle qu'on veut établir entre le gouvernement direct et le gouvernement représentatif n'est nullement concluant. En effet le gouvernement représentatif, par la force des choses, obéit à des règles qui ne cadrent pas de point en point avec celles qui régiraient le gouvernement direct ; un argument d'analogie peut être tiré en ce sens de la situation faite aux femmes et aux mineurs qui privé du droit de vote ne pourraient assister à l'assemblée du peuple dans le gouvernement direct et qui sont néanmoins comptés parmi la population servant de base à la détermination des circonscriptions dans le gouvernement représentatif. Peu important les modalités de ce gouvernement pourvu qu'elles n'impliquent pas une violation des principes de la souveraineté nationale ; or qu'on le remarque bien, l'entrée en compte des étrangers dans le calcul des circonscriptions n'aboutit nullement à conférer à ces étrangers un droit qu'ils ne posséderaient pas dans le gouvernement direct, puisque dans l'un ou l'autre cas les étrangers sont formellement privés du droit de vote.

Quant aux conséquences fâcheuses qui résulteraient, dit-on, de l'entrée en compte des étrangers sur la répartition des sièges, les hypothèses extrêmes échafaudées par les adversaires

de la mesure sont évidemment chimériques ; même dans le cas où une importante fraction de la population est étrangère, les règles qui président à la répartition des circonscriptions, règles où la considération du nombre pur et simple n'est pas la seule à jouer, ont pour effet d'atténuer beaucoup l'incidence brutale des chiffres. Néanmoins il est incontestable que l'entrée en compte des étrangers peut aboutir à donner à telle ou telle circonscription une représentation aussi — voire même plus nombreuse que celle d'une autre circonscription ne comprenant que des éléments nationaux. C'est ainsi qu'en vertu de la loi du 20 juillet 1927 qui a consacré le principe de l'entrée en compte des étrangers, le département des Alpes-Maritimes qui compte 294.605 habitants de nationalité française doit à son énorme population étrangère (146.648 h.) d'avoir un nombre de députés supérieur à celui du Cher qui compte sensiblement la même population française (294.330) et égal à celui de la Vendée qui compte 100.000 habitants français de plus (394 673). De même le département de la Moselle avec 519.052 habitants de nationalité française a droit à 9 députés tandis que celui du Morbihan avec 542.684 n'a droit qu'à 8, ceci pour l'unique raison que le premier compte 114.409 étrangers et le second 491 ; de même encore le département des Bouches-du-Rhône avec 719.431 Français a le même nombre de députés que le Département de la Seine-Inférieure qui en compte 867.549, le premier comprenant 180.118 étrangers et le second 17.550.

Si l'influence exercée par l'élément étranger sur le nombre des députés est donc indéniable, s'ensuit-il que cette influence doive être tenue pour injuste et fâcheuse ? A la vérité il ne faut pas oublier que les étrangers, s'ils ne sont pas unis à l'Etat par le lien de la nationalité, n'en sont pas moins partie intégrante de la nation ; vivant de la même vie que les nationaux, contribuant comme eux à la prospérité publique, ils jouent dans l'économie du pays un rôle dont il est impossible de faire abstraction. Pourquoi les femmes et les mineurs, bien que dépourvus du droit de vote, sont-ils comptés parmi la population légale servant de base à la détermination des circonscriptions, sinon parce que les représentants du peuple ne sont pas seulement les mandataires de leurs électeurs, mais encore de tous les individus

qui habitent leur circonscription ou mieux de cette circonscription même considérée comme une véritable entité morale. C'est ici le lieu de rappeler la fameuse envolée lyrique de M. Paul Boncour à la séance de la Chambre du 9 juillet 1927 : « un arrondissement, c'est sa valeur, sa seule valeur à mon avis, mais elle est imminente — ne la détruisons pas — n'est pas seulement la collection des électeurs ; il est tout, il comprend les femmes les enfants, ses rivières, ses maisons ». Dès lors, ces millions d'étrangers qui sont fixés sur notre sol, est-il possible de les retrancher du chiffre de la population légalement représentée à la Chambre ? Comme le déclarait également, le 9 juillet 1927, M. A. Milhaud à la Chambre : « Ces étrangers, vous n'allez pas les compter ? Pour vous ils n'existent pas ? Ils ne comptent pas par exemple dans vos usines ? dans vos champs ? ils ne comptent pas sur vos quais, dans les docks ? Ne leur ouvrez-vous pas vos écoles quand il s'agit d'enseigner leurs enfants ? » Pour en décider autrement il faudrait admettre que ces étrangers habitant notre territoire n'y ont aucune attache et sont destinés à regagner rapidement leur pays d'origine ; que, par suite, ils ne peuvent être regardés comme faisant vraiment corps avec notre population. C'est la position que, très logiquement, mais en méconnaissance flagrante de la situation actuelle, prit le ministre de l'Intérieur dans la discussion de la loi du 21 juillet 1927, lorsqu'il déclara que l'afflux des étrangers sur notre territoire était « un fait accidentel et temporaire » (*J. O.* du 10 juillet 1927, Débats parl. Chambre, p. 2495). Est-il besoin de souligner ce que cette affirmation a de contraire à la réalité ?

Par ailleurs, il est inadmissible que des millions d'individus n'aient aucun organe qualifié pour faire valoir leurs intérêts et intervenir en leur nom auprès des pouvoirs publics. Il ne sert de rien d'objecter à ce sujet que le député, étant juridiquement le représentant de la nation entière, ne saurait être regardé comme le défenseur des intérêts de sa circonscription. En cette matière comme en bien d'autres, le fait supplante le droit ou plutôt le fait est générateur du droit. Si le député n'est légalement rattaché par aucun lien de droit à sa circonscription, en fait, il est considéré par le pouvoir exécutif, qu'il s'agisse du pouvoir central ou de ses agents locaux, comme l'interprète le

plus qualifié des vœux et des doléances des populations. C'est lui qui par la force des choses joue le rôle de défenseur des intérêts de sa circonscription. Le député est ainsi amené à devenir le protecteur des étrangers qui habitent cette circonscription, comme le faisait remarquer fort justement M. André Malarme à la Chambre (séance du 9 juillet 1927) ; n'est-il pas logique dès lors que le nombre des députés soit déterminé en fonction de la population totale, étrangers compris ?

C'est, au surplus, le système de la computation des étrangers qui a été le plus constamment pratiqué, comme le démontre notre histoire constitutionnelle. Jusqu'au second Empire, toutes nos constitutions admirent le calcul des étrangers dans la population légale ; la Constitution de 1852 exclut temporairement les étrangers, mais sous la troisième République, la loi du 30 novembre 1875 revint au système de l'entrée en compte des étrangers qui, depuis lors, n'a cessé d'être en vigueur sauf pour deux législatures : la loi du 16 juin 1885 portant établissement du scrutin de liste exclut en effet les étrangers, mais elle fut abrogée par la loi du 13 février 1889 ; la loi du 12 juillet 1919 rétablissant le scrutin de liste n'admit en compte que les habitants de nationalité française, mais dès le 26 décembre 1923, la Chambre, sur la proposition de M. Loucheur, votait le principe de l'entrée en compte des étrangers et, depuis lors, la loi de 1919 a été abrogée expressément par la loi du 21 juillet 1927 portant rétablissement du scrutin uninominal dont l'article 2 est ainsi conçu : « Le nombre des députés est fixé pour la 14^e législative à 612, ainsi qu'il résulte du tableau annexé à la présente loi qui détermine les circonscriptions électorales d'après le chiffre de la population totale. » Il convient de noter que l'alternance des deux systèmes correspond à très peu de chose près à l'alternance entre les deux modes de scrutin qui ont été pratiqués tour à tour : le scrutin uninominal et le scrutin de liste, le premier paraissant impliquer plus que le second l'entrée en compte des étrangers.

Indiquons enfin que l'entrée en compte des étrangers est admise pour le calcul de la population qui sert de base à la détermination de l'effectif des Conseils municipaux (Morgand, *La Loi municipale*, 10^e éd., I, p. 132).

CHAPITRE IV

L'ÉTRANGER ET LES SERVICES PUBLICS (1)

Le rôle essentiel de l'Etat consiste à assurer la marche des services publics. Comme le déclare le professeur Rolland dans son cours de *Droit public* (1923-1924), « l'Etat se présente surtout au premier abord comme une collection de services publics ; des trois tâches qui incombent aux gouvernants : légiférer, gouverner, diriger les services publics, c'est la dernière qui domine les autres. » Auparavant, le professeur Duguitt, dans ses *Transformations du droit public*, avait écrit que la notion de service public est devenue « la notion fondamentale du droit public moderne ». La situation de l'individu à l'égard des services publics se présente sous un double aspect : l'individu est soit un collaborateur, soit un bénéficiaire ; soit un collaborateur, en ce sens que les services publics exigeant le concours d'activités personnelles, il est nécessairement un certain nombre d'individus qui sont appelés à collaborer à leur fonctionnement ; soit un bénéficiaire en ce sens que les services publics, ayant pour but de satisfaire certains besoins individuels ou collectifs, profitent à un nombre plus ou moins indéterminé d'individus.

1° La collaboration aux services publics.

La collaboration au fonctionnement des services publics peut revêtir quatre formes distinctes : il faut, tout d'abord, mettre à part le cas où l'individu coopérant est intégré à l'administration par la collation d'une fonction publique ; en dehors de ce mode de collaboration particulièrement poussé l'individu peut con-

1. Voir sur ce point Bry, *Cours élémentaire de législation industrielle*, 6^e éd., 1924; Campagnole, *L'Assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables*, 3^e éd., 1924; Charliac, *De l'assistance des étrangers indigents devant les tribunaux*, thèse Paris, 1905; Eveillé, *L'assistance des étrangers*, thèse Paris, 1899; Guérard, *L'assistance judiciaire des étrangers en France*, thèse Paris, 1910; Niboyet, *Répertoire pratique de droit et de jurisprudence d'Alsace et de Lorraine*, 1925; Pairault, *L'immigration organisée et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère en France*, thèse Paris, 1926; Paon, *L'immigration en France*, Paris, 1926; Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 4^e éd., 1912; Picard, *Traité des chemins de fer*; Poimiro, *La légion étrangère et le droit international*, thèse Nancy, 1913; Rabany, *Le recrutement de l'armée*, 3^e éd., 1911; Rouard de Card, *L'assistance judiciaire et les étrangers*, thèse Paris, 1887; Valéry, *Manuel de droit international privé*, 1914; Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, 2^e éd.

courir au fonctionnement des services publics volontairement ou par force ; il est enfin un service qui admet une collaboration tantôt volontaire, tantôt forcée : le service de l'armée.

A) LA FONCTION PUBLIQUE.

La fonction publique est essentiellement une activité exercée au nom de la collectivité dans l'intérêt général : elle implique au profit de son titulaire, selon la très fine analyse du professeur Hauriou « une participation aux pouvoirs généraux qu'exerce dans l'État l'institution administrative, c'est-à-dire une participation à la puissance publique, mais en revanche une sujétion envers l'autorité hiérarchique organisée à l'intérieur de l'institution ; une participation aux avantages moraux dont bénéficie globalement l'institution administrative, avantages de dignité, d'honneurs, de préséances, mais en revanche des devoirs moraux de fidélité à la fonction » (*Précis de droit administratif et de droit public*, 10^e éd., 1921, p. 583). Par là même, la fonction publique revêt un caractère exorbitant du droit commun et privilégié par rapport à l'activité habituelle des individus qui doit logiquement en faire l'apanage exclusif des nationaux. En tant qu'elle confère un pouvoir à son titulaire, elle ne peut être exercée par un étranger, car on ne conçoit pas que la fraction la plus minime du pouvoir étatique soit dévolue à un autre qu'à un national ; en tant qu'elle confère à son titulaire un statut exceptionnel, elle ne peut être davantage exercée par un étranger, car on ne conçoit pas qu'un étranger puisse jouir en France d'un statut juridique privilégié par rapport à la masse des nationaux. A la vérité, la préoccupation de la sûreté publique peut sembler au premier abord suffisante pour justifier l'exclusion des étrangers ; et il est bien certain que, même en dehors des services proprement militaires, il est un grand nombre de services de caractère économique dont le fonctionnement intéresse de près ou de loin la défense nationale et dans lesquels il pourrait être dangereux de laisser pénétrer les étrangers. Mais il est d'autres services à l'égard desquels une semblable préoccupation est tout à fait superflue. Néanmoins l'exclusion des étrangers s'étend à ceux-ci comme à ceux-là, ce qui prouve bien que cette exclusion

trouve sa racine profonde non dans la nature particulière de tel ou tel service mais dans l'essence même de la notion de fonction publique. L'étranger est donc exclu de toutes les fonctions publiques, qu'il s'agisse de fonctions impliquant ou non l'appartenance aux cadres permanents d'une administration ; c'est ainsi que l'étranger ne peut même pas faire partie des innombrables conseils, comités ou commissions institués au sein de l'Administration. L'étranger est exclu non seulement des fonctions où le caractère de représentant de la puissance publique est le plus fortement marqué tels que la direction générale des services administratifs, les services de police et de justice mais encore des services économiques qui se rapprochent le plus des entreprises privées tels que les chemins de fer ou les manufactures de l'Etat ; c'est ainsi qu'au lendemain de la guerre le réseau des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine a licencié 6.000 employés allemands (déclaration de M. Peirottes, député, à la Chambre, dans son rapport sur la loi du 3 août 1927, annexe n° 2953, *Journal officiel* du 26 août 1926, page 763) ; l'étranger est exclu non seulement des services d'Etat mais encore des services des personnes morales secondaires. L'étranger est exclu de tous les offices ministériels qui ne sont qu'une forme ancienne de fonction publique ; il ne peut même accéder à la charge de mandataire aux halles de Paris, qui participe de la nature de l'office ministériel (décret du 10 avril 1925).

Le principe, à la vérité, n'est inscrit nulle part en termes généraux ; il découle toutefois de l'article 7 de la loi du 1^{er} avril 1923 sur le recrutement de l'armée qui porte que « nul n'est admis comme fonctionnaire ou agent dans une administration de l'Etat, des départements ou des communes, ni ne peut être investi de fonctions publiques même électives, s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par la présente loi ». Au premier abord, on pourrait être tenté de penser que, l'étranger n'étant pas soumis aux obligations de la loi du 1^{er} avril 1923, la circonstance qu'il n'a pas satisfait aux obligations de ladite loi ne saurait s'opposer à son entrée dans les services publics, et l'on pourrait, semble-t-il, tirer argument en ce sens de la situation des femmes, qui, bien que dégagées de toute obligation militaire, n'en sont pas moins admises dans un nombre

sans cesse croissant de services. Mais il y aurait là une pétition de principe. En réalité, l'article 7 de la loi du 1^{er} avril 1923 doit être interprété en ce sens, que pour être admis au service public, il faut remplir la double condition : 1^o d'être assujetti aux obligations imposées par la loi du 1^{er} avril 1923 ; 2^o d'avoir satisfait aux dites obligations. Quant au cas des femmes fonctionnaires, il doit être écarté du débat, car des textes exprès ont prévu formellement l'admission des femmes dans les services publics.

L'article 7 de la loi du 1^{er} avril 1923 n'est pas la seule disposition qui ferme aux étrangers l'accès de l'administration française ; la plupart des textes législatifs ou réglementaires qui fixent les conditions d'admission dans les fonctions publiques exigent la condition de nationalité. Ces textes sont particulièrement impératifs s'agissant des services publics judiciaires. C'est ainsi que l'étranger non seulement ne peut siéger dans une cour ou un tribunal mais, même ne peut être élu membre d'un tribunal de commerce (loi du 8 décembre 1883) ou prendre part à l'élection des juges de ce tribunal ; il a été jugé que l'élection de juges consulaires où la majorité aurait été déterminée par le vote d'étrangers était entachée de nullité (Cour de Douai, 26 janvier 1874). L'étranger ne peut davantage être membre d'un jury criminel (Cass., 30 mars 1854) ; toutefois l'inscription du nom d'un juré sur la liste établit en sa faveur une présomption de capacité qui ne peut être détruite que par la preuve contraire (Cass., 29 novembre 1866, 23 décembre 1886) ; d'autre part, pour que la présence d'un étranger sur la liste du jury entraîne la nullité de la procédure, il faut qu'il ait siégé dans l'affaire ou, tout au moins, que la liste de service comprenne moins de 30 noms. L'étranger ne peut non plus être membre d'un jury d'expropriation (loi du 3 mai 1841, art. 29), mais il a été jugé que la participation aux travaux du jury d'un étranger porté par erreur sur la liste n'entraîne pas la nullité des opérations de ce jury, l'article 42 de la loi du 3 mai 1841 ayant énuméré limitativement les cas dans lesquels le recours en cassation est possible (Cass., 1^{er} mai 1861).

A titre tout à fait exceptionnel les étrangers peuvent être admis à remplir certaines fonctions publiques, d'ailleurs peu importantes. Il convient de noter, d'abord, que par un arrêt en

date du 14 mars 1863, le Conseil d'État a décidé qu'aucun texte de loi ne s'opposait à ce qu'un étranger fût admis en qualité d'employé dans le service intérieur de l'Administration des Ponts et Chaussées. Cette solution ne saurait être maintenue actuellement et les seules exceptions que comporte la règle de l'exclusion de l'étranger sont les suivantes : Tout d'abord, les étrangers peuvent remplir dans leur pays d'origine les fonctions d'agent consulaire. Les agents consulaires sont des fonctionnaires subalternes nommés par les consuls pour la défense des intérêts français dans les villes qui ne sont pas assez importantes pour posséder un consul. En outre, l'intérêt général de la culture et l'intérêt spécial de l'enseignement des langues vivantes ont déterminé la France à passer des accords en vue de l'échange mutuel du personnel enseignant avec les pays qui se rapprochent le plus du nôtre par des affinités intellectuelles. Citons les conventions du 5 mars 1919 avec l'Italie, du 17 juin 1921 avec la Belgique, du 20 avril 1923 avec le Luxembourg, du 11 juin 1922 avec la Pologne et une déclaration de 1923 touchant la Tchéco-Slovaquie.

Une troisième exception, qui ne garde d'intérêt que pour les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle où le régime concordataire est encore en vigueur, concerne les fonctions ecclésiastiques. Tandis qu'en vertu de l'article 16 de la loi du 18 germinal an 10, les évêques devaient être non seulement Français mais d'origine française, l'article 32 de la même loi autorisait l'emploi des étrangers dans les autres fonctions du ministère ecclésiastique avec la permission du gouvernement. Une circulaire ministérielle du 30 juillet 1887 avait précisé les conditions dans lesquelles le gouvernement donnerait la permission dont s'agit. Seuls pouvaient faire l'objet d'une autorisation les prêtres admis à domicile et remplissant les fonctions de vicaires ou de desservant, à l'exclusion de celles du curé, de chanoine ou de vicaire général. Il est à noter qu'aucune dérogation semblable n'avait été prévue par notre législation au profit des ministres des cultes protestants (art. 1^{er} des articles organiques des cultes non catholiques et loi du 1^{er} août 1879, art. 3) et israélites (ordonnance du 15 mai 1844, art. 55).

Les étrangers ont quelquefois, à titre temporaire, été admis à

suppléer les nationaux dans certains services désorganisés, en période troublée. C'est ainsi qu'au cours de la dernière guerre, les étrangers ressortissants des puissances alliées ont été admis en vertu du décret du 13 septembre 1914, dans les services civils de l'administration de la guerre.

En outre, les étrangers sont aptes à entrer dans la composition des organismes collégiaux qui peuvent être institués pour la protection et la défense de leurs intérêts ; c'est ainsi que les comités de patronage des ouvriers italiens, créés par le traité de 1904 et réorganisés par le traité de 1919 comprennent, outre le préfet et l'inspecteur du travail, le Consul d'Italie, le président d'une société de secours mutuel italienne, deux représentants italiens de syndicats professionnels et un ouvrier de chaque nationalité. Les sujets monégasques peuvent également être admis sous certaines réserves dans les services assurés par la France sur le territoire de la principauté de Monaco, à l'exception du service des douanes (convention du 10 avril 1912).

Il est une fonction publique qui est ouverte très largement aux étrangers puisqu'elle a été créée en grande partie à leur intention, c'est celle de membre correspondant ou associé de l'institut de France ou de l'Académie de Médecine. L'Institut de France qui se compose de la réunion de l'Académie française et des 4 Académies des Inscriptions et des Belles-Lettres, des Sciences, des Beaux-Arts, des Sciences morales et politiques est un établissement public en vertu de la loi du 3 brumaire an IV; le même caractère doit être reconnu à l'Académie de Médecine, conformément à l'ordonnance du 20 décembre 1820 et à l'article 111 de la loi du 3 juillet 1911. Les diverses classes de l'Institut, à l'exception de l'Académie française et l'Académie de médecine, comptent des associés et des correspondants étrangers; le tableau suivant donnera quelques indications statistiques sur ce point.

Académies	Membres associés	Correspondants
Inscriptions et Belles-Lettres.	12	50 (dont 30 étrangers)
Sciences	12	100
Beaux-Arts	9	50
Sciences morales.	10	48
Médecine ,	19	50 étrangers.

Il est peut-être permis de regretter que l'Académie française ne compte pas de membres associés ou correspondants étrangers si l'on songe à la valeur de certains écrivains étrangers de langue française. Les membres associés et correspondants ont, dans les classes de l'Institut auxquelles ils appartiennent, le droit d'assister aux séances ordinaires : mais ils ne peuvent prendre part aux votes.

Dans le cas exceptionnel où il peut être admis au service public, l'étranger doit nécessairement être placé sur un pied d'égalité avec les nationaux, par application de la règle qu'aucun agent public ne saurait bénéficier à l'intérieur de l'Administration d'un statut particulier. Il en résulte, notamment, que les étrangers peuvent acquérir des droits à pension ; c'est ce qui résulte d'un avis du Conseil d'Etat en date du 10 mars 1886 rendu au sujet d'étrangers chargés de cours de langues dans un établissement d'enseignement et d'arrêts du Conseil des 14 mars 1863 et 12 juillet 1882 ; il a été jugé par cette dernière décision qu'un étranger qui avait exercé les fonctions d'instituteur en vertu de la loi du 28 juin 1833 avait conservé ses droits à pension, nonobstant la promulgation de la loi du 15 mars 1850 qui a exigé des instituteurs la nationalité française.

Il convient de remarquer que, par contre, pour les fonctionnaires français le droit à l'obtention ou à la jouissance d'une pension est suspendu par les circonstances qui font perdre la qualité de Français durant la privation de cette qualité (loi du 9 juin 1853, art. 29, loi du 14 avril 1924, art. 56).

B) LES MODES DE COLLABORATION VOLONTAIRE.

1^o *La fonction semi-publique.* — Abstraction faite de la fonction publique, la collaboration des individus au fonctionnement des services revêt 2 modalités bien distinctes : elle peut être volontaire ou forcée. Parmi les modes de collaboration volontaire, il en est un qui se rapproche singulièrement de la fonction publique, c'est la fonction semi-publique, c'est à-dire la fonction dont le titulaire n'est généralement pas investi par l'autorité publique ou du moins n'agit pas directement en son nom, mais dont l'exercice revêt un certain caractère officiel. Pour ces

fonctions l'exclusion de l'étranger se conçoit avec moins de rigueur que pour les fonctions publiques proprement dites ; néanmoins, la législation positive ne lui est guère plus favorable.

Il est tout d'abord une de ces fonctions qui ressemble beaucoup à une fonction publique et même à une fonction d'autorité, c'est la fonction de garde particulier assermenté. Tout propriétaire peut commettre à la garde de ses propriétés un garde qui, après avoir prêté serment, a qualité pour dresser des procès-verbaux, lesquels font foi en justice jusqu'à preuve contraire. Il y a là assurément une délégation de l'autorité publique qui ne saurait être confiée à un étranger ; il a donc été jugé que les procès-verbaux rédigés par un garde étranger ne faisaient pas foi en justice (Cour de Douai 26 mars 1880).

Une deuxième fonction semi-publique interdite à l'étranger est celle de délégué mineur. Le délégué mineur est un ouvrier élu par ses pairs et chargé de vérifier l'application des prescriptions légales touchant les conditions du travail dans les mines ; il joue ainsi dans une certaine mesure le rôle d'un ingénieur des mines ou d'un inspecteur du travail et ses fonctions ont un caractère de police incompatible avec la nationalité étrangère. La prohibition est sans doute devenue un peu gênante depuis que le nombre d'étrangers employé dans les mines s'est accru dans d'énormes proportions ; elle ne saurait toutefois être levée sans imprudence si l'on veut bien songer au très faible niveau intellectuel de la plupart des ouvriers mineurs étrangers. D'ailleurs les traités conclus avec l'Italie (30 septembre 1919) et avec la Pologne (14 octobre 1920) stipulent que les ouvriers italiens ou polonais d'une exploitation minière auront le droit de mandater l'un d'entre eux à l'effet d'exposer leurs doléances à la direction de l'entreprise ou aux autorités administratives : ainsi, la majeure partie des ouvriers mineurs étrangers ont le moyen de faire entendre leurs récriminations.

L'étranger ne peut davantage, en vertu du décret du 12 décembre 1806, exercer la fonction de pilote. Le pilote « exerce une charge obligatoire sous le contrôle de l'Administration » (Ripert, *Traité de Droit maritime*, 1922, I, p. 804) ; sa mission se rattache étroitement à la police du domaine public maritime ; autant de raisons qui justifient amplement l'exclusion de l'étranger.

C'est dans l'ordre judiciaire que se rencontrent les cas les plus nombreux de collaboration des individus au fonctionnement des services publics sous forme de fonction semi-publique. Le premier de ces collaborateurs est l'avocat. Sous l'ancien régime trois textes, une ordonnance du 26 février 1680, un édit de mars 1707 et une déclaration du 17 mai 1724 avaient décidé formellement que jamais un étranger ne serait admis à prêter serment devant une juridiction française ; dans le droit nouveau issu de la Révolution, cette interdiction ne se retrouve plus ; néanmoins, et bien que les trois textes sus-visés fussent considérés comme tombés en désuétude, la doctrine et la jurisprudence s'accordaient généralement à maintenir le principe de l'interdiction, sauf à l'égard des sujets de certains pays de protectorat, dans quelques cas particuliers ; la controverse a été close en tout cas par le décret du 20 juin 1920 réformant le régime du Barreau, dont l'article 22 porte : « Toute personne qui demande son admission au stage d'un barreau est tenue de fournir au conseil de l'ordre son diplôme de licencié en droit, les pièces justificatives établissant sa qualité de français, son état civil, ainsi qu'un extrait de son casier judiciaire. »

La précaution ainsi prise par le législateur se justifie pleinement. L'avocat, sans être investi d'une fonction publique, remplit néanmoins un mandat dont l'exercice intéresse au plus haut point l'ordre public. Son rôle « ne consiste pas seulement à soutenir les intérêts de ses clients, il consiste aussi à éclairer les juges tant sur les points de droit que sur les points de fait soulevés par chaque litige et cela d'une manière loyale et sincère de telle sorte que sa plaidoirie prépare la décision à intervenir et contribue à la rendre conforme aux exigences de la justice (Valéry, *Les avocats étrangers et le décret du 20 juin 1920*. Clunet, 1924, page 20). D'ailleurs la loi lui confère certaines attributions qui en font un collaborateur particulièrement actif du service public judiciaire : mentionnons à cet égard deux textes souvent cités, l'article 493 du Code de procédure civile qui exige que toute requête civile soit précédée d'une consultation délibérée par 3 avocats, l'article 467 du Code civil qui exige pour toute transaction consentie par le tuteur au nom de son pupille un avis préalable donné par des jurisconsultes de profession,

c'est-à-dire principalement par des avocats. Il y a plus : divers textes législatifs ou réglementaires appellent les avocats à remplir des fonctions publiques proprement dites : la loi du 22 ventôse, an XII, prévoit le remplacement des juges et des officiers du ministère public absents ou empêchés par des avocats inscrits au tableau ; la loi du 10 juillet 1901 modifiée par la loi du 4 décembre 1907 fait entrer les avocats dans la composition des bureaux d'assistance judiciaire ; la loi du 4 avril 1926 prévoit que des avocats feront partie des conseils départementaux chargés de vérifier la sincérité des déclarations d'impôts souscrites par les contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu des professions non commerciales ; le décret du 13 juillet 1888 prévoit qu'un membre du barreau fera partie du Tribunal supérieur de Perpignan chargé de connaître en dernier ressort des contestations judiciaires en matière civile en Andorre. Enfin l'organisation même de l'ordre des avocats et notamment le monopole légal dont jouissent ses membres fait ressortir encore davantage le caractère quasi-officiel de leur mission.

Un étranger ne saurait donc être admis à prêter serment devant une juridiction française ; même s'agissant d'un étranger d'origine devenu français par naturalisation ou par mariage, il a été jugé que préalablement à son admission il y avait lieu de rechercher « si à l'égard de la patrie que lui attribue la loi, il possède des sentiments qui doivent garantir l'observation des devoirs professionnels imposés à l'avocat ». La Cour de Paris a statué en ce sens par un arrêt du 24 mars 1920 « *Juven* », rendu au sujet d'une Allemande devenue française par son mariage et admise au stage du Barreau de Paris. Quant aux avocats-inscrits à un barreau étranger ils peuvent être autorisés à plaider en France une affaire isolée, mais simplement en qualité de mandataires ordinaires ; il en résulte qu'ils n'ont pas droit au port de la robe. Est-il besoin d'indiquer, pour en terminer sur ce point, que le titre d'avocat international dont se parent certains agents d'affaires n'a aucune valeur légale, un avocat ne pouvant être inscrit régulièrement à plusieurs barreaux, spécialement à un barreau français et à un barreau étranger ? Les agents d'affaires étrangères ne peuvent même pas bénéficier des dispositions de l'article 49 du décret du 20 juin 1920 qui autorise

à titre transitoire les licenciés en droit ayant prêté serment et ayant pris habituellement le titre d'avocat, à conserver cette dénomination.

Un autre collaborateur précieux du juge est l'expert : l'expert peut-il être étranger ? Admettre l'affirmative c'est confier à des individus dont la compétence et l'honorabilité sont souvent mal connues une mission qui exige, en même temps que des connaissances techniques étendues, une conscience scrupuleuse. Il paraît donc nécessaire de réserver ces fonctions à nos nationaux et telle est la solution que donne expressément la loi du 30 novembre 1892 pour un genre d'expertise particulièrement délicat, l'expertise médicale. La jurisprudence décide, par contre, que s'agissant d'une expertise autre qu'une expertise médicale rien ne s'oppose à ce qu'elle soit confiée à un étranger. Un arrêt de la Cour d'appel de Nancy en date du 9 février 1885 est très explicité à cet égard ; il déclare en propres termes que l'expertise « n'est qu'un mandat ordinaire qui peut être confié à tous ceux que la loi n'en déclare pas indignes ». Cette affirmation nous paraît singulièrement contestable ; est-ce un mandat ordinaire que celui qui doit être exécuté après l'accomplissement de formalités exigées à peine de nullité, telles que la prestation de serment et dont l'exécution se lie étroitement à la décision du juge ? Aussi bien le Conseil d'Etat, qui a eu à connaître de la question, s'est-il gardé d'une affirmation de principe aussi absolue. Statuant sur une requête formée contre un arrêté d'un conseil de préfecture en matière de patentes, il a simplement décidé, le 30 juillet 1880 (« Turquand ») que le grief tiré par le requérant de ce que l'expert de l'administration en première instance était de nationalité étrangère se trouvait couvert par le fait que le requérant n'avait élevé de protestation ni au cours des opérations ni devant le Conseil de préfecture ; il semble résulter de cette décision que le Conseil d'Etat considère l'expertise confiée à un étranger comme une irrégularité, mais une irrégularité qui n'est pas d'ordre public.

Il est deux autres fonctions qui présentent un certain caractère d'analogie avec les précédentes, celle de liquidateur judiciaire et celle de syndic de faillite. Ces deux personnages ne représentent pas seulement des intérêts privés, ils ont en même temps

un caractère public qui dérive tant de leur nomination que des obligations auxquelles ils sont soumis. Il semble que, dès lors, ils ne puissent être choisis que parmi les citoyens français. La jurisprudence n'est pas fixée sur ce point mais c'est dans le sens indiqué que se prononce M. Valéry (*Manuel de droit international privé*, 1914, p. 426).

Une dernière fonction judiciaire, à la vérité plus modeste que les précédentes, est celle d'interprète. Il serait dangereux d'écarter l'étranger de cette fonction, car il est nécessairement à même de posséder pour son accomplissement une compétence plus étendue que les nationaux. Il est donc reconnu que toute personne peut être nommée interprète sans condition de nationalité pourvu qu'elle soit âgée de 21 ans (Cass., 11 mai 1876).

En résumé l'étranger n'est admis que très exceptionnellement à remplir les diverses fonctions semi-publiques qui tendent à faciliter l'administration de la Justice. Doit-être considéré comme apte à suppléer le juge, en un mot à jouer le rôle d'arbitre ? L'arbitrage qui a été la forme primitive de la justice correspond à la notion d'après laquelle la justice est uniquement rendue dans l'intérêt des parties privées. Au contraire la justice telle que nous la concevons aujourd'hui vise non seulement à la sauvegarde des droits des particuliers mais à la sauvegarde d'intérêts publics et c'est à cette conception que correspondent des institutions telles que la notion d'ordre public ou la répression des délits et des crimes en dehors de toute plainte de la partie lésée. La fonction judiciaire est donc une fonction publique au premier chef et l'arbitrage qui tend à suppléer cette fonction doit être considéré comme présentant un caractère analogue. Il en résulte que la mission d'arbitre devrait être rigoureusement réservée aux nationaux. Telle n'est pas cependant la solution que donne la jurisprudence (Cour de Chambéry, 15 mars 1875) et la thèse qui triomphe en fait trouve un appui, semble-t-il, dans la loi du 27 décembre 1892, dont l'article 15 exige que les arbitres appelés à statuer sur les différents collectifs de travail soient de nationalité française. Mais cet argument de texte n'est pas irréfutable car on peut aussi bien soutenir que si le législateur a jugé bon d'exiger formellement la condition de nationalité dans cette hypothèse il n'a fait que rappeler pour un

cas particulier une règle de portée générale. Il est à noter, au sujet de l'arbitrage, qu'en vertu des traités du 30 septembre 1919, du 14 octobre 1920 et du 24 décembre 1924 les ouvriers italiens, polonais et belges travaillant en France sont admis au même titre que les nationaux dans les comités de conciliation et les conseils d'arbitrages prévus par la loi du 27 décembre 1892.

Indépendamment des fonctions auxiliaires de la justice qui viennent d'être passées en revue, notre droit civil fournit l'exemple de 2 fonctions semi-publiques que l'étranger est incapable de remplir. C'est d'une part la tutelle, du moins dans le cas où le tuteur n'est ni parent ni allié de l'incapable ; dans ce cas en effet, la tutelle n'a pas le caractère d'une fonction privée dérivant simplement de l'organisation familiale ; c'est une sorte de mandat public dont l'étranger ne peut qu'être écarté. D'autre part l'étranger ne peut figurer comme témoin dans un acte notarié (loi du 25 ventôse, an II, article 9) ni dans une procédure de saisie (code de procédure civile, article 385). L'acte auquel il aurait participé serait entaché de nullité mais la jurisprudence décide que l'extranéité d'un témoin n'entraîne pas la nullité de l'acte si le témoin jouissait notoirement de la possession d'état de français (Cass., 6 mai 1874, 12 décembre 1882). Il est à noter que, par contre, l'étranger peut remplir les fonctions de témoin dans un acte de l'état civil, conformément à l'article 37 du Code civil.

Dans l'ordre économique il est certaines institutions financières de caractère semi-public dont la direction ne peut être exercée que par des Français : la Banque de France, le Crédit foncier, le Crédit National. Que la Banque de France ait un caractère semi-public c'est ce qui est généralement reconnu ; le P^r Jèze écrit dans son *Cours de sciences des finances* (6^e édition, 1922, p. 434) : « Depuis 1806, la Banque de France a un caractère mixte. Ce n'est certainement pas un établissement public au sens technique du mot. Ce n'est pas non plus établissement purement privé. » La Banque joue d'ailleurs un rôle trop important dans l'économie du pays pour que sa direction ne soit pas entre des mains exclusivement françaises. Aussi le gouverneur, les deux sous-gouverneurs et les membres du Conseil de régence doivent-ils être de nationalité française ; lors de la discussion de

la loi du 17 novembre 1897 portant prorogation du privilège de la Banque, M. de Pontbriand député présenta même un amendement ainsi conçu : « pourront seuls faire partie du conseil de régence de la Banque les citoyens français nés de père français » ; cet amendement d'une excessive rigueur fut repoussé par la Chambre le 15 juin 1897. Mais la loi du 17 novembre 1897, donnant la sanction législative à une coutume séculaire, a exigé la nationalité française chez tous les agents de la Banque. Enfin la loi du 24 germinal, an II, porte que « nul ne pourra être membre de l'assemblée générale de la Banque, s'il ne jouit des droits de citoyens français » (art. 14). Il en résulte qu'un étranger, même rentrant dans la catégorie des 200 plus forts actionnaires, hypothèse qui n'a rien d'in vraisemblable puisque la possession d'actions par les étrangers n'est soumise à aucune limitation en vertu de l'article 3 du décret du 16 janvier 1898, n'en est pas moins exclu de droit de l'assemblée.

Pareillement le gouverneur et le sous-gouverneur du Crédit foncier ainsi que le directeur général du Crédit national doivent être de nationalité française ; mais, pour ces établissements, il n'existe aucune disposition légale excluant les étrangers des assemblées générales.

2^o *Les concessions de services publics, les marchés de travaux publics et de fournitures.* — En dehors des fonctions semi-publiques, l'Administration s'assure, sous une seconde forme, la collaboration des particuliers, soit qu'elle leur confie la gestion d'un service par le moyen d'une concession de service publics (laquelle prend le nom particulier de concession de travaux publics lorsque l'exploitation du service exige préalablement l'exécution de travaux), soit qu'elle leur demande des prestations matérielles par le moyen d'un marché de travaux publics ou de fournitures, ou d'un contrat ordinaire de droit civil.

La concession de service public n'est qu'une forme particulière d'exploitation du service (voir en ce sens, les conclusions des commissaires du gouvernement Léon Blum dans l'affaire « Cie générale française des tramways » ; 11 mars 1910, Helbronner, dans l'affaire « Syndicat national des chemins de fer de France » ; 18 juillet 1913, Chardenet dans l'affaire « Gaz de Bordeaux » 30 mars 1916) ; si l'on songe en outre que certains services

concedés, tels que les chemins de fer, tiennent une place prépondérante dans l'économie du pays et sont indispensables à la défense nationale, il paraît nécessaire d'exiger chez les concessionnaires la qualité de Français. Néanmoins, à une exception près, aucun texte n'a posé la règle dans notre droit et c'est seulement le projet de loi du 27 janvier 1920 qui a prévu *in terminis* l'exclusion globale des étrangers de toutes les concessions de services publics. En matière de chemins de fer notamment, le gouvernement n'a éprouvé aucune répugnance à accorder parfois des concessions à des étrangers ; l'exemple le plus frappant à cet égard est celui du financier belge Philippart qui, entre 1868 et 1877, devint concessionnaire de plusieurs milliers de kilomètres de voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local (voir à ce sujet Picard, *Traité des chemins de fer* I, page 165). Depuis lors, en ce qui touche les chemins de fer d'intérêt général, il n'a été accordé aucune concession à des étrangers et la totalité du réseau français est aujourd'hui entre des mains françaises. Ce n'est pas à dire néanmoins que les Conseils d'administration des compagnies ne puissent comprendre des membres étrangers ; une proposition de loi présentée le 10 mars 1876 par M. de Ploëuc à l'Assemblée nationale en vue d'interdire l'accès de ces conseils aux étrangers n'est jamais venue en discussion et, en fait, la Compagnie du Nord comprend un certain nombre d'administrateurs étrangers. C'est seulement pour les chemins de fer d'intérêt local que le législateur a jugé bon d'intervenir, par une disposition précise ; l'article 26 de la loi du 31 juillet 1913 porte en effet « les conseils d'administration des sociétés de voies ferrées d'intérêt local devront être composés en majorité de Français ou de naturalisés français ».

Quant au personnel employé par les concessionnaires, il est évidemment désirable qu'il soit en majorité français, mais aucun texte législatif n'est intervenu en la matière ; seul un arrêté ministériel du 3 mai 1892 exige la nationalité française chez les chauffeurs mécaniciens et conducteurs des trains ; en pratique les grandes compagnies de chemins de fer ne recrutent leur personnel que parmi nos nationaux.

Les mêmes raisons d'exclusion ne se retrouvent pas, s'agissant de simples marchés de travaux ou de fournitures et à *fortiori*

de contrats ordinaires de droit civil. A première vue, il semble qu'il n'y ait aucune raison de refuser à l'étranger le droit de collaborer sous cette forme au fonctionnement des services publics, à une seule exception près : l'intérêt de la défense nationale exige évidemment que, pour les travaux ou fournitures de l'administration militaire, les étrangers ne soient pas admis à concourir avec les nationaux ; aussi le cahier des charges du ministère de la guerre leur refuse-t-il le droit de soumissionner à moins d'une autorisation spéciale. Néanmoins l'égalité des nationaux et des étrangers dans ce domaine a paru de nature à susciter aux entreprises françaises une concurrence redoutable et des mesures restrictives ont été prises qui visent tantôt à écarter les concurrents étrangers, tantôt à limiter l'emploi des travailleurs étrangers par les concurrents quels qu'ils soient.

Parmi les mesures de la première catégorie, la plus ancienne remonte au décret du 4 juin 1888 complété depuis lors bien des fois : des avantages spéciaux ont été conférés aux sociétés de seuls ouvriers français dans les marchés de travaux ou de fournitures passés par l'Etat (décret du 4 juin 1888 et 5 octobre 1920), les communes, les établissements de bienfaisance et d'assistance (loi du 18 août 1926 remplaçant les lois des 29 juillet 1893 et 1^{er} juillet 1914). Plus récemment, le décret du 28 janvier 1922 décide que « les transports de cargaisons effectués par ou pour l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics ou d'utilité publique, et les concessionnaires de service public doivent être faits sous pavillon national chaque fois que l'utilisation d'un navire français permet d'obtenir dans l'ensemble des opérations commerciales effectuées dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient de l'emploi d'un navire étranger » ; le décret prévoit que les représentants des administrations ou établissements sus-visés ne peuvent effectuer ou laisser effectuer les transports qui les intéressent sous pavillon étrangers sans s'être assurés, au préalable, que l'armement français ne pouvait faire ces transports dans des conditions équivalentes ; à défaut de moyens d'information suffisants ils peuvent recourir à un office de renseignements composé de représentants des entreprises de transports maritimes, de navigation intérieure et de chemins de fer. Le décret édicte même une sanction à l'encontre des con-

cessionnaires de service public qui ne se conformeraient pas à ces prescriptions ; il prévoit enfin l'insertion dans les contrats d'achat, de vente ou de transport conclus par les administrations publiques d'une clause tendant à imposer aux contractants des obligations analogues. Cet ensemble de dispositions aboutit à faire à l'armement français un traitement privilégié qui compense dans une certaine mesure les charges si lourdes qu'il a à supporter par ailleurs.

D'autres mesures tendent à restreindre l'emploi des étrangers par les adjudicataires de travaux publics. Leur origine doit être cherchée dans une initiative de la ville de Paris qui inséra, en 1889, dans son cahier des charges, diverses clauses ayant pour but d'améliorer la situation des travailleurs français et notamment une clause limitant à 1/10 au maximum le nombre des ouvriers étrangers que pourraient employer les entrepreneurs. Un pourvoi fut formé par un entrepreneur devant le Conseil d'Etat qui prononça l'annulation en bloc des délibérations du Conseil municipal de Paris par l'arrêt « Caillette » 21 mars 1890 ; mais le commissaire du gouvernement dans ses conclusions avait reconnu en ces termes la légalité de la clause touchant l'emploi des travailleurs étrangers : « Supposons qu'une ville, dans laquelle une épidémie a amené la misère, stipule que les originaires de la ville seront seuls employés aux travaux publics ; supposons qu'un conseil municipal, dans l'intérêt du travail national, restreigne, comme l'a fait le Conseil municipal de Paris, l'emploi des ouvriers étrangers, ces clauses nous paraissent absolument légales ».

La question est aujourd'hui à peu près définitivement tranchée, puisque les trois décrets Millerand, du 10 août 1899, ont prévu expressément l'insertion dans les cahiers des charges des marchés de travaux publics et de fournitures, passés au nom de de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de bienfaisance, de clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engagera notamment « à n'employer d'ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par administration selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés. » En fait, la proportion d'ouvriers étrangers tolérés s'élève généralement à 10 %. La question ne pourrait donc encore se poser que pour les marchés passés

de contrats ordinaires de droit civil. A première vue, il semble qu'il n'y ait aucune raison de refuser à l'étranger le droit de collaborer sous cette forme au fonctionnement des services publics, à une seule exception près : l'intérêt de la défense nationale exige évidemment que, pour les travaux ou fournitures de l'administration militaire, les étrangers ne soient pas admis à concourir avec les nationaux ; aussi le cahier des charges du ministère de la guerre leur refuse-t-il le droit de soumissionner à moins d'une autorisation spéciale. Néanmoins l'égalité des nationaux et des étrangers dans ce domaine a paru de nature à susciter aux entreprises françaises une concurrence redoutable et des mesures restrictives ont été prises qui visent tantôt à écarter les concurrents étrangers, tantôt à limiter l'emploi des travailleurs étrangers par les concurrents quels qu'ils soient.

Parmi les mesures de la première catégorie, la plus ancienne remonte au décret du 4 juin 1888 complété depuis lors bien des fois : des avantages spéciaux ont été conférés aux sociétés de seuls ouvriers français dans les marchés de travaux ou de fournitures passés par l'Etat (décret du 4 juin 1888 et 5 octobre 1920), les communes, les établissements de bienfaisance et d'assistance (loi du 18 août 1926 remplaçant les lois des 29 juillet 1893 et 1^{er} juillet 1914). Plus récemment, le décret du 28 janvier 1922 décide que « les transports de cargaisons effectués par ou pour l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics ou d'utilité publique, et les concessionnaires de service public doivent être faits sous pavillon national chaque fois que l'utilisation d'un navire français permet d'obtenir dans l'ensemble des opérations commerciales effectuées dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient de l'emploi d'un navire étranger » ; le décret prévoit que les représentants des administrations ou établissements sus-visés ne peuvent effectuer ou laisser effectuer les transports qui les intéressent sous pavillon étrangers sans s'être assurés, au préalable, que l'armement français ne pouvait faire ces transports dans des conditions équivalentes ; à défaut de moyens d'information suffisants ils peuvent recourir à un office de renseignements composé de représentants des entreprises de transports maritimes, de navigation intérieure et de chemins de fer. Le décret édicte même une sanction à l'encontre des con-

cessionnaires de service public qui ne se conformeraient pas à ces prescriptions ; il prévoit enfin l'insertion dans les contrats d'achat, de vente ou de transport conclus par les administrations publiques d'une clause tendant à imposer aux contractants des obligations analogues. Cet ensemble de dispositions aboutit à faire à l'armement français un traitement privilégié qui compense dans une certaine mesure les charges si lourdes qu'il a à supporter par ailleurs.

D'autres mesures tendent à restreindre l'emploi des étrangers par les adjudicataires de travaux publics. Leur origine doit être cherchée dans une initiative de la ville de Paris qui inséra, en 1889, dans son cahier des charges, diverses clauses ayant pour but d'améliorer la situation des travailleurs français et notamment une clause limitant à 1/10 au maximum le nombre des ouvriers étrangers que pourraient employer les entrepreneurs. Un pourvoi fut formé par un entrepreneur devant le Conseil d'Etat qui prononça l'annulation en bloc des délibérations du Conseil municipal de Paris par l'arrêt « Caillette » 21 mars 1890 ; mais le commissaire du gouvernement dans ses conclusions avait reconnu en ces termes la légalité de la clause touchant l'emploi des travailleurs étrangers : « Supposons qu'une ville, dans laquelle une épidémie a amené la misère, stipule que les originaires de la ville seront seuls employés aux travaux publics ; supposons qu'un conseil municipal, dans l'intérêt du travail national, restreigne, comme l'a fait le Conseil municipal de Paris, l'emploi des ouvriers étrangers, ces clauses nous paraissent absolument légales ».

La question est aujourd'hui à peu près définitivement tranchée, puisque les trois décrets Millerand, du 10 août 1899, ont prévu expressément l'insertion dans les cahiers des charges des marchés de travaux publics et de fournitures, passés au nom de de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics de bienfaisance, de clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engagera notamment « à n'employer d'ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par administration selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés. » En fait, la proportion d'ouvriers étrangers tolérés s'élève généralement à 10 %. La question ne pourrait donc encore se poser que pour les marchés passés

par les établissements publics autres que les établissements de bienfaisance, mais l'application des principes généraux conduit à reconnaître dans ce cas la légalité des clauses tendant à la limitation de l'emploi des travailleurs étrangers. En effet, dès l'instant qu'il s'agit d'une collaboration, si lointaine qu'elle soit, à une œuvre d'intérêt public entreprise par l'administration, l'étranger ne saurait invoquer la liberté générale du travail dont il jouit en principe. Quant à l'opportunité de semblables mesures, elle dépend essentiellement de l'état du marché du travail ; il est bien certain qu'il est tout naturel que la préférence soit accordée aux travailleurs nationaux à égalité de demande avec les étrangers ; toutefois il faut tenir compte de ce qu'il est certaines tâches pénibles dont les étrangers sont mieux à même de s'acquitter que les nationaux ou même dont les nationaux refusent de se charger.

Signalons, dans cet ordre d'idées, la proposition de loi C. Verlot du 30 janvier 1912 (annexe n° 1614, p. 55) prévoyant la limitation de l'emploi des étrangers par les personnes ayant passé des contrats de concessions ou des baux avec l'Etat, les départements et les communes ; cette proposition qui visait spécialement l'industrie des hôtels et des casinos pouvait se justifier par les raisons ci-dessus indiquées.

3° *L'aptitude à recevoir en garde des enfants.* — La question de la collaboration de l'étranger se pose encore pour les services judiciaires et les services d'assistance dont le fonctionnement implique parfois le concours de personnes ou d'œuvres charitables : c'est ainsi que la loi du 24 juillet 1889 prévoit que les enfants maltraités ou moralement abandonnés peuvent être confiés, une fois leurs parents déchus de la puissance paternelle, à des particuliers ou à des établissements privés ; de même, la loi du 22 juillet 1912 autorise les tribunaux pour enfants à confier la garde des mineurs de 18 ans traduits devant eux à des particuliers ou à des établissements privés. Les étrangers sont-ils aptes à recevoir la garde d'enfants dans ces hypothèses ? Aucun texte ne les écarte formellement, mais la nature très délicate de la mission dont s'agit paraît s'opposer à ce qu'ils puissent, tout au moins en règle générale, collaborer sous cette forme au fonctionnement du service public judiciaire. Il est à noter que, dans une matière

voisine, le décret du 25 juillet 1924 a décidé que « : Nul particulier ne peut recevoir en garde à son propre foyer des pupilles de la nation : 1° s'il n'est Français, sauf dérogation admise par décision du ministre de l'Instruction publique, après avis favorable de la section permanente du Conseil supérieur. Nul établissement ne peut recevoir de pupilles : 1° si son directeur n'est Français, sauf dérogation à titre exceptionnel admise par décision du ministre de l'Instruction publique, après avis favorable de la section permanente du Conseil supérieur. »

4° *L'article 123 de la loi du 5 avril 1884 et les associations syndicales.* — La collaboration volontaire des particuliers doit être envisagée enfin dans deux hypothèses où elle se présente avec un caractère très accentué, puisqu'elle aboutit à une sorte de suppléance de l'administration par l'administré. L'article 123 de la loi municipale permet à tout contribuable inscrit au rôle de la commune d'exercer à ses risques et périls, moyennant autorisation préalable par l'autorité supérieure, les actions de la commune. Cette disposition s'applique-t-elle à l'étranger ? En faveur de l'affirmative on peut invoquer d'abord et surtout les termes très généraux de la loi qui s'opposent à une discrimination quelconque : « tout contribuable inscrit au rôle de la commune » ; par ailleurs, s'il peut sembler choquant qu'un étranger s'immisce ainsi dans la gestion des affaires publiques, il faut bien se rappeler que l'article 123 de la loi du 5 avril 1884 est une survivance de la conception qui a longtemps prévalu en France sur la nature de la commune. Pendant au moins toute la première moitié du xix^e siècle, la commune a été considérée selon l'expression de Taine comme « un syndicat d'intérêts privés ». Chez les membres de ce groupement, la qualité de citoyen s'effaçait au profit de la qualité qui représentait leur intérêt dans la chose commune, c'est-à-dire le plus souvent de la qualité de propriétaire ; l'égalité du national et de l'étranger ne saurait faire de doute dans une semblable conception. Aujourd'hui l'institution communale s'est transformée, la commune est une personne administrative où tout se passe à l'image de ce qui se passe dans l'Etat ; la qualité de citoyen est celle qui prime toutes les autres parmi les membres du groupement ; dès lors l'égalité du national et de l'étranger se conçoit plus difficilement.

Néanmoins, tant que l'article 123 demeurera dans notre législation positive, il paraît difficile de ne pas reconnaître à l'étranger le droit de s'en prévaloir ; c'est dans ce sens que se prononce Morgand (*La loi municipale*, X^e édition, II, p. 190).

Une difficulté analogue se présente dans un ordre d'idées voisin ; il s'agit de la question de la participation des étrangers aux associations syndicales. Ces associations sont des groupements de propriétaires ayant pour but la réalisation de travaux d'intérêt collectif ; elles sont libres ou autorisées ; libres, ce sont des groupements privés qui n'ont pas de caractère administratif ; autorisées, elles revêtent un caractère officiel et deviennent partie intégrante de l'administration, puisque la jurisprudence leur reconnaît le caractère d'établissements publics et que la législation les soumet à la procédure de l'inscription d'office pour leurs dettes exigibles. La loi du 21 juin 1865 modifiée par la loi du 22 décembre 1888 prévoit que ces associations seront valablement constituées par la réunion de la majorité des propriétaires intéressés. La question se pose dès lors de savoir si un propriétaire étranger peut être appelé à faire partie d'une association syndicale autorisée, voire même à y exercer des fonctions de direction telles que celles de syndic. L'affirmative paraît certaine si l'on veut bien se rappeler ici encore les termes absolument généraux de la loi. Au surplus, la solution contraire serait gravement préjudiciable à l'intérêt public puisqu'elle tendrait à mettre obstacle en totalité ou partiellement à l'accomplissement de travaux qui présentent un caractère incontestable d'utilité publique ; en effet, l'exclusion des étrangers entraînerait, suivant les cas, soit l'inexécution totale des travaux (si la présence d'étrangers parmi les propriétaires rendait impossible la formation des majorités exigées par la loi et s'il ne se constituait pas d'association restreinte), soit l'inexécution partielle (lorsqu'il se constituerait une association syndicale restreinte entre nationaux), soit l'exécution intégrale mais avec moins de facilités (si tous les propriétaires tant Français qu'étrangers s'unissaient pour constituer une association libre dans les conditions du droit commun).

C. — LES MODES DE COLLABORATION FORCÉE.

L'Etat ne se contente pas de la collaboration volontaire que lui offrent les individus ; il exige parfois leur concours au moyen de procédures de contrainte. Cette collaboration forcée où apparaît la puissance coercitive de l'Etat ne tend nullement à diminuer au fur et à mesure des progrès de l'esprit démocratique ; bien au contraire elle paraît plutôt gagner en importance dans la législation positive des Etats modernes, notamment en France, justifiant ainsi l'observation de G. Ferrero : « l'Etat moderne a gagné en force ce qu'il a perdu en prestige. » La collaboration forcée des individus au fonctionnement des services publics se traduit par des prestations de choses ou de services.

Les prestations de choses concernent essentiellement l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles et la réquisition qui, après s'être appliquée presque exclusivement aux objets mobiliers, tend de plus en plus à devenir l'arme suprême de la puissance publique, en temps de guerre ou de grande crise nationale. Que les étrangers soient soumis à ces deux restrictions du droit de propriété c'est ce qui ne saurait évidemment faire de doute ; il s'agit là de lois de police et de sûreté au premier chef ; cependant il convient de noter qu'un certain nombre de traités ont exempté les ressortissants de divers Etats de toutes les prestations imposées par les lois, décrets ou règlements militaires tels que le logement et le cantonnement des troupes.

Les prestations de services personnels se présentent d'abord sous forme de services exigibles à titre extraordinaire de toutes personnes. Signalons dans cet ordre d'idées les services de guides pour l'armée et les services d'assistance en cas de péril commun, spécialement d'incendie. Ces obligations pèsent sans nul doute sur les étrangers, à l'exception toutefois des obligations de nature militaire dont sont dispensés en vertu de traités les ressortissants de certains Etats.

En outre, le service de la justice exige un mode de collaboration forcée d'une application particulièrement fréquente, le témoignage. Cette obligation s'applique-t-elle aux étrangers ? A ne

considérer que l'intérêt de la bonne administration de la justice il paraît indispensable de ne pas écarter le témoignage de l'étranger. Le témoignage est l'un des éléments essentiels qui concourent à former la conviction du juge et, si l'étranger peut être un individu d'une moralité douteuse, si, partant, la valeur de son témoignage peut être suspectée, il ne faut pas oublier que la prestation de serment exigée de tout témoin constitue néanmoins une garantie de sincérité qui n'est pas négligeable. Mais il convient d'envisager également le point de vue de l'étranger. S'il réside en France il ne saurait valablement se refuser à déférer à l'injonction de la justice. En va-t-il être de même à l'égard de l'étranger qui après avoir été témoin d'un fait sur le territoire français est revenu dans son pays d'origine ? Les considérations inspirées de l'intérêt de la justice sont assurément aussi pressantes dans cette seconde hypothèse que dans la première ; peut-être même le sont-elles davantage, car le retour de l'étranger dans son pays d'origine peut avoir été motivé par le souci de se soustraire justement à cette obligation. Mais ces considérations ne doivent-elles pas fléchir devant l'intérêt individuel de l'étranger et devant l'impossibilité de fait à laquelle se heurtera dans la pratique l'application de la règle générale ?

La doctrine estime que l'obligation du témoignage ne saurait être étendue aux étrangers résidant à l'étranger. Mais de nombreux traités ont réglé la question tout au moins en matière pénale. Ces textes prévoient la collaboration de l'Etat dont dépend l'étranger appelé en témoignage, sans imposer formellement à l'étranger l'obligation de déférer à l'invitation que lui adresse son gouvernement. La clause usuelle qui figure dans les conventions d'extradition passées avec la Belgique (15 août 1874), le Danemark (28 mars 1877), l'Espagne (14 décembre 1877), l'Italie (12 mai 1870 et 1^{er} juillet 1873), le Luxembourg (12 septembre 1873), Monaco (8 juillet 1870), la Suède et la Norvège (4 juin 1869), les Pays-Bas (24 décembre 1895), le Pérou (30 septembre 1874), le Portugal (13 juillet 1854) et la Suisse (9 juillet 1869), est conçue en ces termes : « Si, dans une cause pénale, la comparution personnelle d'un témoin est nécessaire, le gouvernement du pays où réside le témoin l'engagera à se rendre à l'invitation qui lui sera faite. Ce dernier devra être

dédommagé par l'Etat intéressé à sa comparution des frais de voyage et de séjour ainsi que de sa peine et de la perte de son temps. Il pourra lui être fait sur sa demande par les soins des magistrats de sa résidence l'avance de tout ou partie des frais de voyage qui seront ensuite remboursés par le gouvernement intéressé. Aucun témoin, quelle que soit sa nationalité, qui, cité dans l'un des pays, comparaitra volontairement devant les juges de l'autre pays ne pourra y être poursuivi ou détenu pour des faits ou condamnations criminelles antérieurs ni sous prétexte de complicité dans les faits objets du procès où il figurera comme témoin.» Parfois, les conventions ont soin d'exclure les procès politiques de ceux ou peuvent être appelés des témoins étrangers.

Le témoin étranger a incontestablement droit à l'indemnité de déplacement allouée par la loi française mais lorsqu'il s'agit d'un étranger résidant dans son pays d'origine, cette indemnité doit-elle être calculée d'après la distance qui sépare sa résidence du lieu où siège la juridiction ou seulement à partir de la frontière ? En faveur de cette dernière thèse on peut faire valoir que l'étranger ne saurait invoquer le bénéfice de la législation française en dehors de notre territoire ; on peut même arguer de la jurisprudence de l'ancien régime qui, en la matière, s'en tenait rigoureusement au principe de l'application territoriale des coutumes. La thèse contraire peut se réclamer des dispositions très générales de la loi qui ne comportent aucune distinction selon que le témoin vient ou non d'un point du territoire français et surtout de considérations pressantes d'équité : ne serait-il pas injuste d'imposer même partiellement à un étranger les frais d'un déplacement qui est destiné à ne lui procurer aucune satisfaction personnelle ; au surplus un argument d'analogie en ce sens peut être tiré d'un arrêt de la Cour de Paris en date du 16 mars 1888 qui a décidé que l'indemnité à allouer à la partie elle-même résidant à l'étranger devait être calculée sur la base de la distance totale.

D. — L'ÉTRANGER ET LE SERVICE MILITAIRE

1^o Généralités. — Il est un mode de collaboration au fonctionnement des services publics qui présente un caractère mixte :

c'est le service militaire. En principe le service est imposé à tous les individus qui remplissent les conditions prévues par la loi. C'est donc un mode de collaboration forcée ; mais le recrutement de l'armée s'opère également par voie contractuelle ; les individus qui ne sont pas liés au service obligatoirement peuvent y entrer sous certaines conditions, ce qui constitue un mode de collaboration volontaire.

Qu'il s'agisse de recrutement volontaire ou forcé le principe d'exclusion demeure le même à l'égard de l'étranger ; l'armée d'une nation démocratique telle que la France, représentation même de la nation armée, n'est ouverte qu'aux nationaux ; c'est un point qui a déjà été mis en lumière (page 7). Le principe a été proclamé par la plupart de nos grandes lois sur le recrutement notamment par celles du 21 mars 1906 (art. 3) et du 1^{er} avril 1923 (art. 3). Il en résulte qu'en règle générale les étrangers sont dégagés en France de toute obligation militaire aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, dans l'armée de mer que dans l'armée de terre, ; qu'ils ne sauraient être incorporés dans l'armée, ni faire partie de l'inscription maritime, ni recevoir l'affectation spéciale prévue aux articles 2 et 52 de la loi du 1^{er} avril 1923, ni être admis à contracter des engagements volontaires. L'étranger est même exclu des corps qui, sans faire partie de l'armée, peuvent être appelés néanmoins à porter les armes, tels que les corps de sapeurs-pompiers (décret 13 août 1925, art. 8) ; il y a lieu de noter d'ailleurs que le régiment de sapeurs-pompiers de Paris est un corps militaire. L'incorporation illégale d'un étranger dans l'armée peut constituer une faute du service public de nature à engager la responsabilité de l'Etat et la jurisprudence fournit un exemple récent d'une espèce de ce genre, c'est l'arrêt « Isus Perucho » du 8 février 1924 (1).

2^o *Service exceptionnellement obligatoire.* — Mais le principe souffre quelques exceptions dont le nombre est allé croissant depuis le début du xix^e siècle. Tout d'abord il est un cas unique où l'étranger est soumis à l'obligation du service, en vertu de la loi du 1^{er} avril 1923. Il a paru choquant

1. Signalons que le principe de l'exclusion est tempéré au profit des sujets des pays de protectorat, notamment des sujets marocains qui sont admis assez facilement dans notre armée.

que certains étrangers n'ayant pas de nationalité bien définie, mais bénéficiant de l'hospitalité française, puissent se trouver dans une situation plus favorable que les nationaux au milieu desquels ils vivent pour la simple raison, qu'ils ne se rattachent à aucun Etat déterminé. Aussi l'article 3 de la loi dispose-t-il que les jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité et résidant en France sont appelés avec leur classe d'âge et incorporés dans les régiments étrangers pour y accomplir le temps de service imposé par la loi. A titre de faveur, le même article prévoit l'incorporation dans un corps français de ceux de ces jeunes gens qui ont été élevés depuis huit ans au moins par une famille française ou dans une école française.

3° *Service facultatif selon une option.* — Dans l'hypothèse unique qui vient d'être étudiée, l'étranger est astreint inconditionnellement au service dans l'armée française. Mais il est un nombre infiniment plus considérable de cas où l'étranger est mis en demeure d'opter entre le service dans l'armée française et le service dans son armée nationale ; le développement du service militaire obligatoire à l'époque contemporaine explique cette manifestation de solidarité internationale entre les Etats, qui fait considérer le service militaire comme une obligation impérieuse à laquelle l'individu ne doit pas pouvoir se soustraire, quel que soit le lieu de sa résidence. Notre législation sur la nationalité dont l'évolution à cet égard est bien curieuse a tenu ainsi à placer les étrangers dans l'alternative d'effectuer leur service militaire dans leur pays d'origine ou d'acquérir la nationalité française et par suite d'effectuer le service en France.

Le Code civil primitif inspiré presque uniquement du *jus sanguinis* attribuait à l'enfant né en France d'un étranger la nationalité de ses parents et lui permettait seulement de réclamer la qualité de français dans l'année qui suivrait sa majorité. Ce régime présentait un double inconvénient : d'abord très rares étaient les étrangers qui sollicitaient le bénéfice de la nationalité française ; « en effet, restant étrangers, ils évitaient d'être soumis aux obligations du service militaire en France et ils ne s'en acquittaient pas davantage dans leur pays d'origine en évitant de s'y rendre ; c'étaient en réalité des individus sans patrie et

leur situation était si avantageuse surtout à une époque où les guerres étaient fréquentes et où la durée du service était de sept années que, dans les campagnes, les paysans préféraient donner leurs filles à ces étrangers plutôt qu'à des Français » (Valéry, *Manuel de droit international privé*, 1914, p. 146) ; d'un autre côté si par erreur ils étaient portés sur les listes de recrutement et s'ils accomplissaient sans protestation le service militaire ils n'en restaient pas moins étrangers, à défaut d'une option expresse dans l'année de leur majorité. La loi du 22 mars 1849 vint remédier à ce dernier inconvénient en permettant à l'étranger né en France, qui avait accompli son service militaire de réclamer à tout âge la nationalité française ; faisant un pas de plus, la loi du 7 février 1851 conféra de plein droit la nationalité française à toute personne née sur le territoire français d'un étranger qui y était né lui-même, mais elle lui reconnaissait la faculté de réclamer la nationalité de ses parents dans l'année de sa majorité. Il arriva dans la pratique qu'à l'encontre des prévisions du législateur, la plupart des étrangers usèrent de la faculté de réclamer la nationalité de leurs parents. « Les privilèges dont ils jouissaient devinrent absolument scandaleux lorsqu'on les vit, durant la guerre franco-allemande, continuer à rester dans leurs foyers et à s'occuper de leurs affaires alors que les Français au milieu desquels ils avaient grandi, dont ils avaient jusque-là partagé la vie allaient faire face à l'ennemi » (Valéry, *op. cit.*, p. 140).

Une réforme fut réalisée par la loi du 16 décembre 1874, qui exigea des étrangers désireux de garder la nationalité de leurs parents la production d'une attestation en bonne et due forme délivrée par les autorités de l'Etat auquel ils prétendaient appartenir. Ils étaient ainsi placés dans l'alternative de faire leur service militaire soit en France soit à l'étranger. Mais la loi restait inefficace à l'égard des individus ressortissant d'Etats où le service militaire n'est pas obligatoire ou d'Etats qui en dispensent leurs nationaux établis à l'étranger. Une réforme radicale s'imposait donc qui fut réalisée par la loi du 26 juin 1889 modifiée par la loi du 22 juillet 1893 et dont les dispositions ont été reprises par la loi du 10 août 1927. Les lois des 26 juin 1889 et 22 juillet 1893 ont conféré *de plano* la nationalité française à tout individu né en France d'un étranger qui y était né lui-même, sauf la faculté

pour lui, si c'était la mère qui était née en France de décliner la qualité de Français dans l'année de sa majorité.

Par ailleurs, tout individu né en France de parents étrangers dont l'un y est lui-même né est français de plein droit sauf la faculté pour lui si c'est la mère qui est née en France de décliner dans l'année qui suivra sa majorité la qualité de Français en prouvant par des attestations de son gouvernement qu'il a conservé la nationalité de ses parents et qu'il a satisfait s'il y a lieu aux obligations militaires imposées par son pays ; est également français de plein droit tout individu né en France d'un étranger et qui y est domicilié à l'époque de sa majorité à moins que dans l'année qui suit sa majorité il n'ait décliné la qualité de français en fournissant les justifications sus-énoncées. Ces individus sont portés sur les tableaux de recensement de la classe dont la formation suit l'époque de leur majorité à moins qu'ils n'aient déclaré à partir de l'âge de 18 ans avoir l'intention de réclamer la nationalité française, auquel cas ils sont portés sur les tableaux de recensement de leur classe d'âge (loi du 1^{er} avril 1923, article 12).

Le droit conventionnel fournit, en outre, un exemple intéressant de service militaire imposé à l'étranger, sous condition d'option. En vertu de la convention franco-espagnole du 7 janvier 1862, modifiée par la déclaration du 2 mai 1892, les Espagnols nés en France qui, ayant atteint l'âge de 20 ans, ne produisent pas un certificat établissant qu'ils ont satisfait aux obligations militaires en Espagne, doivent être compris dans le contingent de la commune où ils sont nés.

Enfin, pendant la guerre une loi de circonstance, la loi du 9 novembre 1917 a prévu l'incorporation dans l'armée française, après entente avec les gouvernements alliés, des sujets des nations alliées résidant en France qui ne justifiaient pas avoir satisfait à leurs obligations militaires dans leur pays d'origine (voir, sur les difficultés auxquelles a donné lieu l'application de la loi, l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juillet 1920 « Bordj et Calcedonio ») ; mais il convient de noter que le service accompli dans ces conditions n'avait aucune influence sur la détermination de la nationalité.

4^o *Libre admission par faveur.* — Il est enfin un certain

nombre d'hypothèses où, indépendamment de toute contrainte directe, comme dans le cas du paragraphe 1, ou indirecte comme dans les cas du paragraphe 2, l'étranger peut être admis dans l'armée :

D'une part, la loi encourage l'accomplissement du service militaire par les sujets étrangers qui ont vocation éventuelle à la nationalité française. Déjà, sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 10 août 1927, l'individu né en France d'un étranger qui n'y était pas né lui-même et non domicilié en France à l'époque de sa majorité pouvait réclamer la nationalité française sous la double condition d'établir son domicile en France et de souscrire une déclaration qui devait être enregistrée au Ministère de la Justice; l'enregistrement pouvait être refusé par décret simple pour inobservation des formes légales et par décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat en cas d'indignité. Mais il pouvait arriver que l'individu ainsi né en France de parents étrangers sans y être domicilié fût porté par erreur sur les listes de recrutement ; s'il prenait part aux opérations du recrutement sans opposer son extranéité, il devenait français de plein droit et irrévocablement, aux termes de l'article 9, alinéa 10 du Code civil. Par ailleurs l'article 10 du Code civil permettait à tout individu né en France ou à l'étranger de parents dont l'un avait perdu la qualité de Français de réclamer cette qualité à tout âge aux conditions fixées par l'article 9 ; le même article contenait cependant une restriction formulée en ces termes : « à moins que domicilié en France et appelé sous les drapeaux lors de sa majorité il n'ait revendiqué la qualité d'étranger » : Dans cette hypothèse, comme dans la précédente, l'inscription de l'étranger sur les tableaux de recensement ne pouvait résulter évidemment que d'une erreur.

La loi du 10 août 1927 marque une accentuation nouvelle de la tendance accusée par la loi du 15 juillet 1889. Aux termes de l'article 2 de la loi, sont Français sous condition résolutoire : tout enfant légitime né en France d'une mère qui y est elle-même née, tout enfant naturel né en France de parents étrangers lorsque celui dont il ne devrait pas suivre la nationalité aux termes de l'article 1^{er} est lui-même né en France ; ces individus peuvent en principe répudier la nationalité française dans

l'année qui suit leur majorité, mais cette faculté de répudiation cesse « si le mineur a participé volontairement aux opérations du recrutement en conformité des lois militaires ».

En outre, par application de l'article 3, tout individu né en France d'un étranger et qui ne rentre pas dans une des catégories comportant l'admission de plein droit à la nationalité française peut, jusqu'à l'âge de 21 ans, réclamer cette nationalité par une déclaration analogue à celle qui était prévue par l'ancien article 9 du Code civil ; mais la participation volontaire aux opérations du recrutement tient également lieu de déclaration et les termes de la loi paraissent même impliquer pour l'étranger la faculté de demander formellement son inscription sur les tableaux du recrutement ; toutefois le législateur a pris la précaution de conférer au préfet le droit de s'opposer à l'inscription sur avis conforme du Conseil d'Etat. Ce texte ne se combine pas très bien avec l'article 10 de la loi du 1^{er} avril 1923. L'article 12 ne prévoit que l'inscription sur les tableaux de recensement des jeunes gens qui sont Français sauf faculté de répudier la nationalité française au cours de leur vingt-deuxième année. Dès lors, on n'aperçoit pas comment le jeune étranger qui fait l'objet de l'article 3 et dont la vocation à la qualité de Français ne s'étend pas au delà de la vingt et unième année pourrait être porté, sinon par erreur, sur les tableaux de recensement. Il y a là un défaut d'harmonie de notre législation qui appelle une réforme urgente ; il conviendrait de décider que seront portés sur les tableaux de recensement, dans les conditions, d'âge fixées par l'article 10 de la loi du 1^{er} avril 1923, les jeunes étrangers visés par l'article 3 de la loi. Le jeune étranger ainsi porté sur les tableaux garderait le droit de se refuser à participer aux opérations de recrutement, auquel cas il conserverait la nationalité étrangère, avec faculté cependant de réclamer cette nationalité par voie de déclaration jusqu'à l'âge de 21 ans. Dans le cas, au contraire, où il participerait aux opérations, il deviendrait hic et nunc français, conformément à l'article 3.

De l'hypothèse précédente il y a lieu de rapprocher celle du jeune étranger sans famille qui a été élevé depuis plus de huit ans dans des familles ou dans des écoles françaises ; cet étranger, s'il a déclaré, à partir de l'âge de 18 ans, avoir l'intention

de réclamer la nationalité française, est porté sur les tableaux de recensement de sa classe d'âge, en vertu de l'article 12, § 3 de la loi du 1^{er} avril 1923.

Des conventions ont été passées par la France avec divers pays étrangers afin d'éviter que l'analogie des législations nationales n'exposât les ressortissants de ces Etats résidant en France à se trouver soumis à des obligations militaires à la fois en France et dans leur pays d'origine. Ces conventions intéressent les sujets belges (convention du 30 juillet 1891 suspendue pendant la guerre par la convention du 13 mars 1915), espagnols (convention du 7 janvier 1852), suisses (convention du 23 juillet 1879), argentins (convention du 26 janvier 1927), péruviens (convention du 10 mars 1927) et paraguayens (convention du 30 août 1927).

En outre, les étrangers peuvent être admis exceptionnellement à servir dans l'armée française même lorsqu'ils n'ont aucune vocation à acquérir notre nationalité. En temps de guerre les nécessités impérieuses de la défense nationale exigent l'utilisation de tous les concours qui s'offrent à l'Etat, sous réserve bien entendu des mesures de précaution indispensables. Aussi bien la France a-t-elle toujours suscité aux heures de péril des dévouements d'autant plus méritoires qu'ils étaient entièrement spontanés. Faut-il citer l'exemple de la Légion Garibaldienne en 1870 ? Les enrôlements d'étrangers ne sauraient donc être refusés. L'article 64 de la loi du 1^{er} avril 1923 dispose qu'en cas de guerre « les étrangers âgés d'au moins 17 ans peuvent être autorisés à contracter un engagement pour la durée de la guerre au titre d'un corps quelconque de l'armée française ». Auparavant, les étrangers ne pouvaient être enrôlés que dans un corps spécial, la Légion étrangère. Comme beaucoup répugnaient à servir dans la Légion, l'administration usait fréquemment d'un biais : après avoir reçu l'engagement de l'étranger dans la légion, elle le détachait dans un corps français. La loi de 1923 rendra désormais inutile cette pratique.

Antérieurement à cette loi les étrangers pouvaient d'ailleurs, en temps de paix comme en temps de guerre, s'enrôler dans un corps spécialement créé à leur intention et qui aujourd'hui encore leur est seul ouvert en temps de paix : la Légion étran-

gère. C'est ici le lieu d'étudier cette curieuse institution qui constitue l'exception la plus notable à la règle de l'exclusion des étrangers de l'armée nationale.

5° *La Légion étrangère.* — a) *Historique.* — L'emploi de corps spécifiquement étrangers était quelque chose de normal et de courant sous l'ancienne monarchie et certains pays tels que la Suisse et l'Allemagne fournissaient de troupes les armées de tous les princes de l'Europe ; en 1789, sur un effectif total de 146.000 hommes, l'armée française comptait 41.000 étrangers. La Révolution commença par supprimer les corps étrangers et par proclamer que l'armée française ne pouvait se composer que de nationaux (décrets des 28 février, 21 mars et 28 avril 1790, Constitution du 14 septembre 1791, chapitre 4, art. 1, n° 7) ; mais le prosélytisme et les tendances cosmopolites alors en honneur amenèrent bientôt un retour en arrière et l'Assemblée législative décida le 26 juillet 1792 la création d'une légion étrangère destinée à recevoir les étrangers adeptes des principes de liberté proclamés par la France ; le 4 septembre 1792, la légion étrangère prenait le nom de légion germanique et le nouveau corps se recruta bientôt parmi les déserteurs des armées ennemies. La Constitution de l'an III, revint cependant aux principes proclamés au début de la Révolution, puisqu'elle portait en propres termes qu' « aucune troupe étrangère ne peut être introduite sur le territoire français sans le consentement du corps législatif ». Le Directoire et le Consulat recrutèrent à nouveau des troupes suisses et l'Empire pratiqua sur une vaste échelle l'emploi des troupes étrangères. La 1^{re} Restauration garda les régiments étrangers et, lors de la 2^e, l'ordonnance du 16 septembre 1813 institua la Légion royale étrangère qui allait prendre le nom de légion Hohenloe, du nom de son colonel.

La Charte, révisée en 1830 portait qu'aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de la France qu'en vertu d'une loi. En exécution de cette disposition, les régiments Suisses et la légion Hohenloe furent dissous au début de la monarchie de Juillet. Mais si la majeure partie des étrangers composant le régiment Hohenloe se firent naturaliser français, un certain nombre n'avaient pas sollicité cette faveur et il importait de régulariser leur situation ; par ailleurs et surtout, à la

suite des révolutions qui avaient troublé l'Europe en 1831, en Italie, en Allemagne, aux Pays-Bas, un grand nombre de réfugiés politiques étaient venus en France bénéficier du droit d'asile : il y avait parmi ces individus beaucoup de gens remuants, audacieux, épris d'action violente, qui ne pouvaient que malaisément s'enfermer dans les cadres sociaux ; il importait de donner un exutoire à cette force inemployée qui aurait risqué de troubler l'ordre public. Beaucoup de ces individus, au surplus, n'avaient pas de moyens d'existence suffisants et le gouvernement était obligé de leur distribuer des secours qui d'après le maréchal Soult, s'élevaient à 140.000 francs par mois. Dans ces conditions l'idée devait naturellement venir au gouvernement de permettre à ces étrangers jouissant de l'hospitalité de la France « de reconnaître ses généreux bienfaits par d'honorables services » ; ce sont là les termes même de l'exposé des motifs de la loi du 9 mars 1831 qui autorisa la formation d'une Légion étrangère. La guerre carliste en Espagne et l'insurrection polonaise allaient bientôt faire affluer sur notre sol de nouvelles masses de réfugiés à qui la Légion offrait un débouché précieux. Quant à l'Etat Français, il y trouvait une troupe aguerrie pour les dures campagnes qui marquaient la conquête de l'Algérie. Aussi après une courte suppression de six mois (29 juin-16 décembre 1835), la Légion voyait-elle son existence définitivement consolidée. Remplacée par deux régiments étrangers en vertu du décret du 16 avril 1856, rétablie en tant qu'unité par la loi du 13 mars 1875, elle a été à nouveau dédoublée par le décret du 14 décembre 1884. Son rôle n'a fait que grandir depuis son origine ; de 1870 à 1919 elle a permis aux Alsaciens-Lorrains qui se refusaient à servir sous le drapeau allemand de témoigner leur attachement à leur ancienne patrie ; aujourd'hui son utilité n'est pas moins considérable. A la suite de la guerre, en effet, nombre d'individus privés de leurs affections ou ruinés matériellement errent dans le monde, semblables à des épaves ; les troubles politiques et sociaux qui ont déchiré l'Europe récemment : révolution russe, régimes dictatoriaux d'Italie, d'Espagne, de Hongrie, troubles d'Allemagne, de Grèce, de Portugal et de Pologne ont contraint à l'exil une masse sans cesse croissante d'étrangers ;

à tous ces malheureux dont l'existence est désaxée, la Légion étrangère offre l'attrait de sa vie aventureuse.

b) *Justification théorique.* — L'institution de la Légion étrangère appelle quelques observations d'un intérêt brûlant. Tout d'abord la Légion n'est-elle pas une survivance injustifiable d'un passé à jamais révolu ? Elle représente l'armée de métier en opposition à la conception moderne de la nation armée et il y a là, semble-t-il, une anomalie incompatible avec les principes démocratiques qui nous régissent. A la vérité, il serait vain de nier que la Légion étrangère constitue une anomalie ; même, il n'est plus possible de dire, comme on le faisait avant la guerre, que la Légion ne remplace pas un corps français qui devrait être normalement recruté parmi nos nationaux, qu'elle constitue simplement un corps supplémentaire en marge de l'organisation régulière de l'armée. En effet, la Légion est aujourd'hui considérée comme contribuant à l'allègement des charges militaires des nationaux (voir en ce sens la déclaration du colonel Stuhl au Sénat, Documents parlementaires, 9 juillet 1920, p. 316). Mais, en l'espèce, les nécessités de la pratique ne doivent-elles pas l'emporter sur les considérations théoriques ?

Une critique plus grave peut être dirigée contre la Légion : il est illogique qu'un Etat qui considère le service militaire comme le premier devoir des citoyens accepte d'enrôler dans son armée des étrangers qui ne justifient pas toujours avoir satisfait aux obligations militaires dans leur pays d'origine, voire même des déserteurs avoués. En logique pure, l'objection est imparable et il faut bien reconnaître que la Légion étrangère ne peut subsister que par le souci d'indépendance qui anime encore les Etats dans les relations internationales ; il y a là une *inélégantia juris* dont certaines affaires retentissantes telles que celle des déserteurs de Casablanca soulignent les dangers (voir à ce sujet le début qui a eu lieu à la Chambre des communes le 19 déc. 1927, à propos de l'affaire Harvey). Toutefois il convient de signaler que la Légion étrangère a reçu une sorte de consécration internationale, de l'article 179 du traité de Versailles, qui, après avoir interdit l'enrôlement des sujets allemands dans les armées étrangères stipule que « la présente disposition ne porte aucune atteinte aux droits de la France de recruter la Légion étrangère

conformément aux lois et règlements militaires français ».

Enfin la présence d'étrangers formant ainsi une masse compacte dans l'armée nationale n'est pas exempte d'inconvénients : le loyalisme de ces soldats peut, en cas de guerre et notamment de guerre contre la nation dont ils sont originaires, constituer une inquiétude pour le commandement. Une espèce soumise récemment au Conseil d'Etat suffirait à le démontrer. Il s'agissait en l'occurrence d'un légionnaire au loyalisme suspect que l'autorité militaire avait interné sans jugement par simple mesure administrative et qui réclamait à l'Etat une indemnité pour le préjudice qu'il avait subi du fait de cette mesure irrégulière. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête par un arrêt du 5 novembre 1920 « Wannieck » portant notamment : « les dispositions rigoureuses dont se plaint le requérant se rattachent aux difficultés exceptionnelles en présence desquelles se trouvait, au cours des hostilités, l'autorité militaire pour prendre à l'égard d'étrangers servant sous nos drapeaux les mesures de précaution et d'isolement qu'elle pouvait estimer nécessaires dans un intérêt de sécurité nationale ». Il faut en conclure que l'institution de la Légion étrangère appelle l'attention vigilante du commandement militaire et que, spécialement, la discipline ne saurait être trop sévère dans un corps semblable.

c) *Organisation.* — La légion étrangère n'a compris pendant longtemps que 4 régiments d'infanterie ; la loi du 5 août 1920 y a joint un régiment de cavalerie, un régiment d'artillerie et un bataillon de génie. La légion étrangère n'est, en principe, qu'une troupe coloniale et la loi du 9 mars 1831 dispose expressément qu'elle ne pourra être employée sur le territoire de l'Europe continentale. En fait les régiments étrangers sont stationnés habituellement en Algérie. Toutefois, il est généralement reconnu que les dispositions de la loi de 1831 ne visent que le temps de paix. C'est ce qui résulte à la fois des travaux préparatoires (Poincaré, *La Légion étrangère*, p. 135) et de la pratique constamment suivie ; faut-il rappeler que la légion a pris part brillamment aux guerres de Crimée et d'Italie, à la guerre de 1870 et enfin à la Grande Guerre ?

d) *Recrutement.* — La Légion se recrute à l'aide d'engagements volontaires qui, d'ailleurs, peuvent être souscrits aussi

bien par des Français que par des étrangers. Pendant la guerre, le recrutement des sujets appartenant aux nations ennemies fut suspendu par la loi du 16 août 1915, qui portait même que les engagements souscrits depuis le 2 août 1914 par ces sujets pouvaient être annulés. Il en est résulté que le recrutement de la Légion a été pratiquement suspendu jusqu'à la fin des hostilités, comme le déclarait le Gouvernement dans l'exposé des motifs de la loi du 18 avril 1919. Cette dernière loi a autorisé à nouveau l'engagement de sujets ci-devant ennemis. Les engagements, qui sont passés devant les fonctionnaires de l'intendance sont obligatoirement de cinq ans ; à l'expiration des cinq ans, l'engagé peut souscrire un rengagement pour une durée de un à cinq ans. A titre exceptionnel, le décret du 3 août 1914 avait institué des engagements limités à la durée de la guerre ; plus récemment, le décret du 25 mars 1921 prévoit que les anciens officiers ou sous-officiers des armées étrangères peuvent être autorisés à contracter un engagement spécial d'un an, à l'expiration duquel ils sont nommés sous-officiers dans la légion, à la condition d'avoir subi avec succès les épreuves d'un examen professionnel. En outre, le décret du 10 janvier 1925 autorise les légionnaires à contracter un engagement d'une durée inférieure à un an pour compléter quinze ou vingt-cinq ans de services.

Les engagés doivent en principe être âgés de 18 ans au moins, mais si l'acte de naissance n'est pas produit, il est passé outre ; la condition est donc illusoire et ne sert qu'à permettre, le cas échéant, l'annulation de l'engagement. Il est à remarquer d'ailleurs que les engagés sont libres de ne fournir aucun renseignement sur leurs antécédents ; en fait beaucoup prennent de faux noms ou s'attribuent une fausse nationalité. Quant à la nature juridique de l'engagement, elle se détermine d'après celle de l'engagement volontaire ordinaire. Contentons-nous de rappeler que trois théories sont en présence sur ce point : la vieille théorie civiliste, aujourd'hui abandonnée, qui voit dans l'engagement un contrat de droit privé ; la théorie plus récente, d'après laquelle les engagés sont dans une situation réglementaire et non contractuelle (Rolland, *La situation juridique des engagés dans la Légion étrangère*. R. D. P., 1908, p. 695 ; Jèze,

Cours de droit public 1922, p. 174), enfin la théorie en vertu de laquelle l'engagement constitue un contrat de droit public (Laferrière, *Juridiction adm.* 1896, I, 614; Hauriou, *Droit adm.* 10^e éd., p. 569). Le Conseil d'Etat a adopté cette dernière théorie (16 déc. 1904 « Brahy », 17 mars 1911 « Allard », 29 mars 1917 « Péchin » avec conclusions Corneille), tout en paraissant s'orienter au cours de ces dernières années vers la deuxième (16 juillet 1920 « Chirac »).

L'engagement lie irrévocablement le légionnaire et l'Etat ; le premier, s'il manqué à ses obligations, est passible des peines prévues par le Code de justice militaire pour l'insoumission et la désertion ; l'Etat ne peut mettre fin au service du légionnaire avant l'expiration du temps stipulé. Si l'obligation stricte du légionnaire envers l'Etat est commandée par les exigences de la discipline, l'obligation inverse de l'Etat à l'égard du légionnaire s'est révélée à l'épreuve trop rigide. Certains légionnaires assurés de rester au service de l'Etat, quoi qu'il arrivât, jusqu'à la fin de leur engagement, se conduisaient fort mal et seule la menace d'une sanction était de nature à réfréner leurs mauvais penchants. C'est ce qu'exposait le ministre de la Guerre dans le rapport précédant le décret du 14 août 1906 : « Depuis quelque temps, déclarait le Ministre, des symptômes inquiétants d'indiscipline se sont manifestés dans les régiments étrangers... mais il me semble possible et équitable de les retenir par l'appât du gain et de ne les payer en quelque sorte que proportionnellement au service rendu ; l'Etat se réserverait la faculté de renvoyer les éléments mauvais, à l'instar d'un patron dont les ouvriers manquent aux obligations de leur contrat ». Aussi le décret du 14 août 1906 modifié depuis lors par les décrets des 10 mai 1908 et 24 mai 1912, a-t-il institué la résiliation des engagements et rengagements par mesure disciplinaire. Désormais l'engagement peut être résilié d'office après trois ans de service dont six mois passés dans une section de discipline, le rengagement après dix huit mois dont huit mois passés dans une section de discipline. La réalisation est prononcée par le général commandant le 19^e corps d'armée, après avis d'un Conseil de discipline. En outre tout militaire renvoyé antérieurement pour mesure disciplinaire ou libéré antérieurement pen-

dant son séjour dans une section spéciale ou de discipline, ou à la suite d'un refus de rengagement par mesure disciplinaire, ou ayant encouru une condamnation aux travaux publics ou à la prison peut être également traduit devant un Conseil de discipline à fin de résiliation de son contrat.

e) *Avancement.*— L'avancement à la légion est régi par des dispositions spéciales. Les étrangers peuvent devenir caporaux et sous-officiers, mais au titre étranger seulement; leurs prérogatives étant d'ailleurs les mêmes que celles des caporaux et sous-officiers français servant au titre français. Les sous-officiers étrangers peuvent être promus sous-lieutenants au titre étranger mais seulement pour faits de guerre; après deux ans de service, les sous-lieutenants sont promus lieutenants; l'avancement au grade de capitaine a lieu exclusivement au choix. Les officiers étrangers ne peuvent exercer le commandement d'une fraction constituée comprenant des troupes françaises et étrangères que s'il ne se trouve pas d'officier français de grade égal, même moins ancien (ordonnance du 18 fév. 1844). Ils ne peuvent réclamer leur admission dans le cadre français même s'ils obtiennent la naturalisation; le Conseil d'Etat a jugé par application de ce principe, le 26 décembre 1908 (« Rousseau ») qu'un officier servant à la Légion à titre étranger, perd pour l'avancement, s'il est nommé à titre français, tout le temps pendant lequel il a pu servir avec son grade à la Légion.

6° *Statut pécuniaire.*— Au point de vue pécuniaire les militaires étrangers quels qu'ils soient sont placés exactement sur le même pied que les nationaux, qu'il s'agisse de la solde, des indemnités, primes et pensions; les légionnaires étrangers touchent même des primes d'engagement et de rengagement spéciales qui, supprimées par le décret du 7 août 1910, ont été rétablies par le décret du 18 octobre 1919. Quant au droit à pension, il a été formellement reconnu par un avis du Conseil d'Etat du 15 mai 1900. Signalons cependant que les militaires étrangers ne peuvent pas prétendre à un emploi réservé (réponse ministérielle à une question de M. Bouveri, député, 5 février 1912).

7° *Juridiction des Conseils de guerre.*— Les militaires étrangers sont, comme les nationaux, soumis à la juridiction des Conseils de guerre. C'est là un point qui ne présente d'intérêt

dans la pratique que pour les militaires de la légion étrangère. Il convient de rappeler à ce sujet le conflit retentissant qui a mis aux prises la France et l'Allemagne avant la guerre : l'affaire des déserteurs de Casablanca. Cinq déserteurs de la Légion, de nationalité allemande, furent arrêtés le 25 septembre 1908 à Casablanca au moment où, avec l'aide du Consul d'Allemagne, ils se disposaient à s'embarquer pour ce pays. La question de droit qui se posait et qui fut soumise à l'appréciation du Tribunal arbitral de La Haye était la suivante : la juridiction militaire française devait-elle s'effacer à l'égard des légionnaires devant la juridiction consulaire dès l'instant que le délit avait été commis dans un pays d'occupation ne constituant pas partie intégrante du territoire français ? Le Tribunal arbitral de La Haye par sa sentence du 22 mai 1909 donna gain de cause à la France dans l'espèce mais sans trancher la question de principe soulevée par l'affaire. Il est cependant incontestable que les militaires appartenant à un corps d'occupation ne sauraient en aucun cas, quelle que soit leur nationalité, relever d'une juridiction autre que la juridiction de l'armée à laquelle ils appartiennent.

8° *Le service militaire et la naturalisation.* — Il est juste que l'étranger qui a pris du service dans notre armée soit placé dans une situation de faveur au point de vue de l'acquisition de la nationalité française.

Aussi, le législateur a-t-il toujours tenu compte de l'accomplissement du service militaire pour la naturalisation. Sous l'empire de la législation antérieure au 10 août 1927, les étrangers admis à fixer leur domicile en France pouvaient être naturalisés au bout d'un an s'ils avaient été « attachés à un titre quelconque au service militaire dans les colonies et le protectorat français » ; cette disposition avait fait naître une petite difficulté relative aux légionnaires qui servent généralement en Algérie : fallait-il assimiler pour l'application de la loi l'Algérie à une colonie ? la solution affirmative avait prévalu. Aujourd'hui les termes très généraux de la loi du 10 août 1927, qui accorde la naturalisation au bout d'un an de résidence en France, à l'étranger qui a servi « dans les armées française ou alliées » ne laisse place à aucune équivoque. Ajoutons que des dispositions exceptionnelles furent prises au début de la guerre dans le but

de favoriser les engagements dans la légion étrangère : en vertu de la loi du 5 août 1914 les Alsaciens-Lorrains qui contractaient un engagement dans la légion recouvraient de plein droit la nationalité française ; les étrangers qui contractaient un engagement pour la durée de la guerre pouvaient être naturalisés.

2° L'aptitude à bénéficier des services publics.

1° GÉNÉRALITÉS.

Si tous les services publics sont destinés à procurer la satisfaction de besoins généraux, il n'en n'est pas moins vrai que tous ne comportent pas de prestations individuelles. Certains services et même parmi les plus essentiels, tels que le service de la police, ou de la voirie routière, poursuivent un but d'intérêt collectif sans qu'il en résulte de profit spécial pour tel ou tel individu ou du moins sans que leur fonctionnement implique de prestations au profit de tel ou tel individu. A l'inverse il est d'autres services qui, tout en étant destinés à satisfaire également l'intérêt général, sont tels que leur fonctionnement se traduit par un ensemble de prestations au profit d'individus nominativement déterminés ; ces services qui se sont réduits longtemps à l'assistance et à l'enseignement se multiplient à mesure que l'intervention de la puissance publique dans le domaine économique se fait plus profonde. Dans quelle mesure l'étranger est-il apte à bénéficier des services publics de l'une ou l'autre catégorie ?

En ce qui concerne les services de la première espèce, le doute n'est pas permis ; l'étranger en bénéficie pour la simple raison qu'il serait difficile, sinon même quasi impossible, de l'en empêcher. On ne voit pas bien comment il serait possible de priver l'étranger du bénéfice de services tels que le service de police. D'ailleurs les services de cette nature répondent à des exigences impérieuses d'ordres qui sont ressenties d'une façon semblable par les habitants de tous les Etats civilisés.

La question est infiniment plus délicate pour les services dont le fonctionnement s'accompagne de prestations individuelles. Dans ces hypothèses la discrimination entre Français et étrangers souffre moins de difficultés, théoriquement tout au moins ;

s'ensuit-il qu'elle soit opportune ? Certains services tels que la plupart des services d'ordre économique n'entraînent pas pour les collectivités publiques dont ils dépendent des dépenses directes ; ces services sont en effet gérés le plus souvent par des concessionnaires qui les exploitent à leurs risques et périls ; à la vérité les collectivités publiques peuvent être amenées à participer aux dépenses de l'exploitation, notamment en période de guerre, par application de la théorie de l'imprévision ; mais ce sont là des circonstances exceptionnelles qui n'infirmen en rien la règle générale. Par ailleurs, même lorsque ces services sont gérés directement par les collectivités, ce qui est le cas à l'heure actuelle spécialement pour les postes et les chemins de fer de l'Etat, ils sont dotés d'une autonomie financière qui leur permet de pourvoir à leurs dépenses à l'aide de leurs recettes propres. Ces services qui n'imposent donc en principe aucune charge aux collectivités publiques ; qui même peuvent être générateurs pour ces collectivités de bénéfices appréciables, doivent nécessairement profiter aux étrangers. Nul ne songerait à dénier aux étrangers le droit d'user des services postaux, des services de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, des transports par chemins de fer, par automobiles ou par avions. En ce qui touche les services postaux et les services de transports, le droit de l'étranger se trouve encore fortifié par le principe de libre communication internationale qui est aujourd'hui admis chez toutes les nations civilisées (voir sur ce point, Fauchille, *Traité de Droit international public*, 8^e éd., 1925, I, p. 932). En fait, il arrive même, dans la pratique, par exemple, en matière de transports aériens, que les étrangers soient les principaux usagers du service.

Quid pour les services qui imposent aux collectivités publiques des dépenses qui ne sont pas couvertes, soit en totalité, soit en partie par des recettes correspondantes ?

Il convient tout d'abord d'envisager le service de la justice qui, par sa nature propre, jouit d'une incontestable primauté, puisque son bon fonctionnement conditionne non seulement la marche de tous les autres services, mais même le maintien de l'ordre public. En vertu des dispositions du Code civil telles qu'elles sont interprétées par la jurisprudence, les tribunaux

judiciaires sont compétents pour juger les litiges entre français et étrangers, ils ne sont pas compétents pour juger les litiges entre étrangers ; cette dernière règle admet d'ailleurs tant d'exceptions qu'elle ne conserve plus qu'une valeur théorique. Nous n'insisterons pas autrement sur la question qui sort du cadre de cette étude. Devant les juridictions administratives il ne s'agit pas, sauf hypothèses exceptionnelles, de litiges entre particuliers, il s'agit de litiges entre personnes publiques françaises et personnes privées ; rien ne s'oppose donc à ce que l'étranger puisse saisir les juridictions administratives dans les mêmes conditions que les nationaux. Cependant l'étranger est nécessairement exclu de certains contentieux tels que le contentieux électoral, les ressortissants français étant seuls aptes à remplir les conditions exigées des requérants en pareille matière.

De droit commun l'étranger demandeur est tenu en vertu de l'article 16 du Code civil, « de donner caution pour le paiement des frais et dommages-intérêts résultant du procès », à moins qu'il n'en soit dispensé par un traité diplomatique (Traité avec l'Italie, 24 mars 1760, avec l'Espagne, 7 janvier 1862, avec le Mexique, 27 novembre 1885, Convention de La Haye, 17 juillet 1905). L'obligation de la caution *judicatum solvi* s'applique-t-elle devant la juridiction administrative ? Elle ne se conçoit guère dans un contentieux aussi objectif que le recours pour excès de pouvoir ; dans les autres recours elle paraît requise en vertu des termes très généraux de l'article 16 du Code civil : « En toutes matières... » ; et même un avis du Conseil d'Etat en date du 23 janvier 1820 s'est prononcé en ce sens. Dans la pratique, depuis très longtemps, la caution n'est jamais exigée (voir sur la question, Savigny, *Procédure et compétence administratives*, I, 272 ; Demolombe, I, n° 256 ; Weiss, *Traité de Droit international privé*, 1905, t. 8, p. 269).

En ce qui concerne les services autres que le service de la justice, deux ordres de considérations s'opposent : d'une part, les services qui comportent des prestations individuelles doivent être réservés aux membres de la communauté nationale ; le fonctionnement de ces services, assuré au moyen de ressources fiscales prélevées sur des bases indépendantes de la notion de

jouissance du service, repose sur l'idée de solidarité sociale. Le souci des finances publiques s'accorde donc avec l'équité bien entendue pour limiter le jeu de cette solidarité au cadre de la nation. En sens inverse on peut faire valoir des considérations non moins pressantes. L'ordre public est intéressé au premier chef à ce que les étrangers ne soient pas exclus de certains services : conçoit-on que l'étranger nécessiteux aliéné furieux ou atteint de maladie contagieuse se voie fermer les portes de nos asiles et de nos hôpitaux, que l'étranger ne puisse bénéficier de la vaccination anti-variolique au risque de contaminer la population? Par ailleurs la civilisation contemporaine ne comporte-t-elle pas certaines exigences élémentaires qui font partie en quelque sorte des droits naturels de l'homme et dont la satisfaction doit pouvoir être assurée en quelque lieu que ce soit? Le service de l'instruction primaire, notamment, ne doit-il pas, à ce titre être ouvert aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux?

Nous allons étudier successivement la situation de l'étranger au regard des services d'assistance, d'hygiène, d'enseignement et de prévoyance sociale.

2° L'ASSISTANCE.

L'assistance fait l'objet dans les Etats modernes d'un nombre sans cesse croissant de services. Il convient de distinguer entre les services qui ont pour but de soulager les individus hors d'état de pourvoir à leurs besoins pour des raisons physiques (malades, vieillards, enfants abandonnés, femmes en couches, aliénés) ou de donner une aide générale aux indigents valides (services des bureaux de bienfaisance) et les services qui ont pour but de secourir les individus qui, en dehors de toute infériorité physique se trouvent nécessiteux dans une circonstance particulière de la vie. Les services de la première catégorie constituent l'ensemble des services de l'Assistance publique entendue *stricto sensu* ; les services de la deuxième ne forment pas un tout systématique.

a) *Les services de l'Assistance publique.*

1^o *Historique.* — Pendant longtemps les services d'assistance publique tels que nous les concevons aujourd'hui ont été principalement assurés par des œuvres privées. La transformation radicale qu'a subie l'assistance dans les temps modernes consiste en ce que sa direction est passée de l'initiative privée et principalement des mains de l'Eglise entre les mains de l'Etat ; bref en ce qu'elle est devenue un service public. Cette transformation s'est accompagnée d'un changement profond dans la conception même qui est à la base de l'assistance : l'assistance qui reposait autrefois sur la notion de charité c'est-à-dire sur une obligation d'ordre purement moral, repose aujourd'hui sur le principe de solidarité, par suite sur une idée de justice. Elle s'analyse pour les individus, non plus en une faveur toujours précaire, mais en des droits positifs dont le respect est garanti par des recours contentieux. Cette évolution est conforme au génie même de la démocratie qui, en plaçant le siège de la souveraineté dans les membres du corps social, implique que ceux-ci ne sombrent pas dans une misère incompatible avec leur dignité. Comme le proclamait éloquemment M. Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques dans un discours le 9 octobre 1892 à Reignier (Savoie) : « S'il y a des mains qui se tendent et que la débilité ou la maladie rend tremblantes, que notre République, que notre démocratie n'aient plus cette ironie d'y placer un bulletin de vote en refusant d'y mettre un morceau de pain. »

Cette évolution a-t-elle été favorable aux étrangers ? En apparence non, car tant que l'assistance a été considérée comme rentrant surtout dans la mission de l'Eglise elle a revêtu une portée quasi universelle. L'Eglise, en vertu de son principe même, ne saurait faire de distinction entre les hommes et sa sollicitude ignore les frontières des nations. Est-il besoin de rappeler à ce sujet les hospices, les hôtels-dieux du moyen âge destinés essentiellement à secourir les passants, et au sujet desquels M. De Melun, rapporteur de la loi de 1851 pouvait dire : « Les hospices ont été originellement fondés surtout pour les passants, pour ceux qui avaient besoin d'hospitalité. Leur nom même le prouve... dans

ces temps de foi on savait que le malade de la cité ne manquerait pas de secours ; c'est à l'étranger au voyageur délaissé qu'on voulait ouvrir un asile en lui accordant l'hospitalité. C'était là cette charité universelle qui embrassait tous les peuples et tous les pays et qui, comme le Samaritain de l'Evangile, ne faisait acception de personne » (21 décembre 1850). Ainsi les organisations charitables de l'ancien régime de par le principe même qui les animait, étaient largement ouvertes aux étrangers. Au contraire, l'idée de solidarité sociale sur laquelle repose l'assistance moderne, se restreint nécessairement aux limites du territoire national ; M. Bienvenu Martin, rapporteur de la loi du 15 juillet 1905 le déclarait en propres termes : « du moment que l'Assistance est considérée comme un droit ayant sa source dans le devoir de solidarité qui unit tous les enfants d'une même nation, ce droit ne peut logiquement appartenir qu'aux nationaux » (annexe n° 390, Documents parlementaires, 1903).

En principe donc, l'assistance publique est réservée aux nationaux. Néanmoins la règle admet d'importantes exceptions. Le souci de la sécurité publique justifie l'assistance aux aliénés furieux ou aux malades atteints d'affections contagieuses, quelle que soit leur nationalité. Des considérations élémentaires d'humanité commandant de ne pas refuser l'assistance aux blessés victimes d'accidents ou aux malades atteints d'affections aiguës et surtout aux enfants abandonnés, dont la nationalité est d'ailleurs souvent difficile à déterminer. Enfin, si la notion de solidarité ne joue pas encore de plein droit entre ressortissants de nations différentes elle peut être créée artificiellement par des accords entre Etats ; en d'autres termes des traités diplomatiques peuvent prévoir l'assimilation des étrangers aux nationaux sur le territoire des Etats contractants. Mais encore faut il pour que ces conventions ne soient pas un leurre que la proportion respective des ressortissants de chaque nation établis sur le territoire de l'autre soit sensiblement la même. Or si la France est un grand pays d'immigration, en revanche, peu de nos nationaux résident à l'étranger. Encore faut-il également que les législations des Etats contractants soient sensiblement analogues. Or il s'en faut de beaucoup que cette équivalence soit réalisée ; qu'il s'agisse des causes d'assistance secourues, des conditions à rem-

plir par les bénéficiaires, de l'étendue des secours accordés, les législations des divers Etats même voisins varient considérablement ; les législations italienne et belge notamment sont loin d'être aussi parfaites que la nôtre. Dès lors comment ne pas se rendre compte qu'édicter l'assimilation de l'étranger et du national, ce serait provoquer l'afflux des miséreux dans les pays qui se montrent les plus larges dans l'octroi des secours ; est-il besoin de souligner le danger que présenterait un tel afflux tant pour les finances publiques de l'Etat ainsi envahi que pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique ? Comme le déclarait M. Weiss, « mettre à la charge de notre pays les misères de tous les étrangers auxquels il plaît de se fixer sur son sol hospitalier ce serait faire de la France le rendez-vous préféré des mendiants et des vagabonds du monde entier » (*Traité de droit international privé*, 2^e éd., II, p. 148).

En fait, jusqu'à ces derniers temps, les traités d'assistance passés par la France étaient demeurés à la fois très peu nombreux et de portée extrêmement restreinte : des accords passés avec la Suisse (27 septembre 1882), avec la Belgique, avec l'Italie, le Luxembourg, l'Espagne et divers autres Etats avaient simplement stipulé l'assistance des aliénés et des enfants abandonnés qui devaient d'ailleurs être rapatriés le plus tôt possible dans leurs pays d'origine. La question de l'assistance aux étrangers fut posée dans toute son ampleur par les Congrès internationaux privés de Genève (1896), de Paris (1900) et de Milan (1906) ; deux conceptions se heurtèrent à ce dernier congrès : d'après la première qui fut soutenue notamment par le Professeur Buzzatti, « l'Etat qui admet un étranger sur son territoire contracte vis-à-vis de lui un devoir ; celui de l'assimiler entièrement à ses nationaux tout au moins au bout de quelques années ; en attendant il lui doit l'assistance en cas de besoin pendant une courte période, à l'expiration de laquelle il peut assurer son rapatriement. A cette thèse la délégation française opposait la sienne par l'organe de M. Mirman. Les pays qui ne mettent pas d'entrave à l'immigration ne sauraient se voir imposer d'autres charges à l'égard des étrangers que celles des secours d'extrême urgence. Le devoir d'assistance incombe toujours à l'Etat d'origine qui doit, s'il ne préfère rapatrier ses nationaux, rembour-

ser l'Etat de résidence de ses dépenses » (Rapport de M. Léon Noël à la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance, *Revue philanthropique* du 15 novembre 1924, p. 488). Le Congrès de Copenhague (1910) distingua entre l'assistance permanente (assistance aux aliénés, vieillards, incurables, enfants abandonnés) pour laquelle il recommanda la conclusion de conventions internationales basées sur la réciprocité, et l'assistance temporaire pour laquelle il recommanda l'assimilation de l'étranger et du national sans condition.

La conférence diplomatique de Paris en 1912 adopte le principe de l'assimilation de l'étranger sous réserve d'une participation de l'Etat d'origine aux frais au delà d'un certain délai ; c'est ce principe qui a inspiré les quatre grandes conventions d'assistance conclues depuis 1919 : conventions du 30 septembre 1919 avec l'Italie, du 14 octobre 1920 avec la Pologne, du 30 novembre 1921 avec la Belgique, du 4 janvier 1923 avec le Luxembourg, respectivement approuvées par les lois du 10 janvier 1921, du 19 mai 1922, du 21 novembre 1923, du 25 mars 1914 et promulguées par les décrets du 25 mai 1921, du 31 mars 1923, du 21 décembre 1923, du 28 août 1924. A cette liste, il convient d'ajouter la convention toute récente du 20 janvier 1928 avec le territoire de la Sarre, approuvée par décret du 9 février 1928.

Ces conventions ont été complétées par des accords qui ont réglé le mécanisme pratique du fonctionnement de l'assistance : accords du 13 mai 1924 avec la Belgique, du 4 juin 1924 avec l'Italie, du 20 janvier 1928 avec la Sarre. En vertu de ces conventions les sujets italiens, polonais, belges, luxembourgeois et sarrois sont placés en France sur un pied d'égalité absolue avec les nationaux. En principe les frais d'assistance engagés par l'Etat de résidence ne donnent lieu en aucun cas, quelle qu'en soit la cause et l'importance, à aucun remboursement de la part de l'Etat ni des départements, provinces, communes ou institutions publiques du pays dont la personne assistée possède la nationalité. A titre exceptionnel, dans certains cas limitativement énumérés l'Etat d'origine est tenu au bout d'un certain délai de pourvoir aux frais d'assistance ou de rapatrier l'assisté dans son pays ; dans ce cas la remise des assistés se fait dans cer-

taines villes nommément désignées par les accords complémentaires ci-dessus indiqués par exemple : Tournai pour les Belges, Modane et Vintimille pour les Italiens. L'administration française entretient des rapports suivis avec les autorités consulaires des Etats contractants ; c'est ainsi que l'admission à l'assistance est notifiée au consul, qui de même est avisé de l'expiration des délais, passés lesquels l'Etat d'origine doit rapatrier et prendre les frais à sa charge ; le compte général des frais est arrêté annuellement et transmis par la voie diplomatique. Les traités sont devenus exécutoires dès leur promulgation et les charges qui en résultent pour les collectivités locales sont obligatoires pour elles sans qu'il soit besoin d'une loi spéciale ; aussi est-ce très justement que M. Léon Noël critique dans un rapport adressé à la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance (*Bulletin de la Société philanthropique*, 15 nov. 1924, p. 424), le projet de loi « portant extension des services d'assistance » déposé par le gouvernement le 24 mai 1922. Il est actuellement question de conclure de nouveaux traités avec la Suisse, la Tchéco-Slovaquie et la Grèce, et un arrêté ministériel du 30 novembre 1921 a institué une « Commission de préparation des traités internationaux d'assistance ».

Les étrangers se répartissent ainsi en deux catégories suivant qu'ils peuvent ou non invoquer le bénéfice d'un traité diplomatique ; les premiers sont d'ailleurs les plus nombreux, environ les deux tiers : mais, en fait, le statut de l'étranger ne varie guère dans l'un et l'autre cas, comme va le démontrer l'étude des diverses formes d'assistance instituées par notre législation positive. Indiquons tout de suite que dans les 3 départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle la question du statut de l'étranger ne se pose pas, la loi allemande toujours en vigueur du 30 mai 1908, assimilant complètement les étrangers aux nationaux.

2° *L'assistance médicale.* — Pendant longtemps la législation sur l'assistance médicale s'est montrée d'une grande libéralité pour les étrangers. L'article 18 du titre V du décret du 24 Vendémiaire an II disposait : « Tout malade domicilié de droit ou non qui sera sans ressources sera secouru ou à son domicile de fait ou dans l'hospice le plus voisin ». L'article 1^{er} de la loi du 7 août 1851 s'exprimait à son tour ainsi :

« Lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant sur la commune » ; au surplus le rapport de M. de Melun à l'Assemblée nationale était formel en ce sens (*Moniteur universel* du 28 déc. 1850). Néanmoins, jusqu'en 1859, la pratique fut assez hésitante ; en 1853 notamment il y eut des difficultés au sujet de l'admission de malades badois dans les hôpitaux du Havre ; mais la thèse la plus libérale ne tarda pas à triompher, ainsi qu'il résulte d'une décision ministérielle de 1863 (Sirey, « Assistance », n° 674, et 3465), d'instructions du 17 mars 1872, de dépêches des 20 août 1873 et 16 avril 1877.

Depuis lors, est intervenu un texte législatif qui est la charte de la matière : la loi du 15 juillet 1893. Or, cette loi n'admet au bénéfice de l'assistance que les étrangers qui peuvent invoquer des conventions conclues sur la base de la réciprocité ; son article 1^{er} § 3 porte en effet : « les étrangers malades privés de ressources sont assimilés aux français toutes les fois que le gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine ». La loi du 7 août 1851 étant restée en vigueur *parte in qua* nonobstant la promulgation de la loi du 1^{er} juillet 1895, comment doivent se combiner les dispositions de ces deux textes au point de vue du droit de l'étranger ? Le Conseil d'Etat, invité par le gouvernement à résoudre la question, a décidé, par un avis du 25 février 1897, qu'il convenait de s'attacher exclusivement à la loi du 15 juillet 1893 qui a le caractère d'une loi de principe ; il en a conclu « que les étrangers malades privés de ressources ne sont obligatoirement admis dans les hôpitaux que sous la condition de réciprocité ». A la suite de cet avis le conseil supérieur de l'assistance publique avait émis le vœu que des traités d'assistance réciproque fussent conclus par la France, à la condition que chaque nation s'engageât à rembourser les frais représentatifs de séjour de ses nationaux dans les hôpitaux de l'étranger.

En vertu des cinq traités d'assistance conclus avec l'Italie, la Pologne, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre les sujets de ces cinq pays sont admis à l'assistance médicale dans les mêmes conditions que les nationaux et les frais qui en résultent demeurent

rent à la charge des collectivités françaises ; cependant cette dernière règle ne s'applique dans toute sa rigueur qu'au cas de maladie aiguë ; dans les autres hypothèses et à moins qu'il ne s'agisse d'un assisté justifiant d'une résidence continue de cinq ans en France, au bout d'un délai de quarante-cinq jours, qui est porté à soixante dans le traité franco-polonais, l'Etat d'origine peut être mis en demeure soit de rapatrier l'intéressé, soit d'indemniser la France des frais d'assistance. A partir de cette notification, qui est adressée par l'intermédiaire des autorités consulaires, les frais d'assistance incombent au pays d'origine.

Quant aux étrangers qui ne sauraient se prévaloir d'un traité ils sont théoriquement exclus de l'assistance ; en fait ils en bénéficient généralement pour des raisons d'humanité.

L'assistance médicale fait l'objet de dispositions spéciales touchant certaines maladies contagieuses dont la prophylaxie présente un intérêt éminemment social. notamment la tuberculose, le cancer, et les maladies vénériennes. En ce qui concerne la tuberculose la loi du 7 septembre 1919 rend obligatoire l'affiliation des départements à un sanatorium public ou privé ; les étrangers peuvent donc être soignés dans ces établissements, lorsqu'ils ont droit à l'assistance. Mais en outre l'article 13 de la loi spécifie que l'Etat prend à sa charge l'excédent de la partie supplémentaire des frais par rapport au prix de journée d'hospitalisation fixé pour l'hôpital le plus proche en ce qui concerne les malades appartenant aux trois catégories ci-après : malades affiliés depuis trois ans au moins à une société de secours mutuel réassurant ses adhérents contre les maladies de longue durée ; malades dépendant d'associations de bienfaisance ou de groupements corporatifs qui auront assuré la création du sanatorium public ; malades ne bénéficiant pas de la loi du 15 juillet 1893 dont l'admission aura été sollicitée par un dispensaire d'hygiène sociale et de préservation anti-tuberculeuse. Rien ne s'oppose à ce que les étrangers remplissant les conditions sus-énoncées bénéficient de la subvention allouée par l'Etat.

En ce qui concerne le cancer et les maladies vénériennes, l'intérêt de la santé publique exige également que les étrangers ne soient pas exclus des dispensaires et des centres prophylactiques subventionnés par l'Etat. Il convient de noter dans cet

ordre d'idées l'arrangement international signé à Bruxelles le 1^{er} décembre 1924 et relatif aux facilités à donner aux marins du commerce pour le traitement des maladies vénériennes ; cette convention qui a été ratifiée à ce jour par la Belgique, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Grèce et Monaco et à laquelle ont adhéré 23 puissances, est actuellement soumise aux Chambres (projet de loi du 16 mai 1927) ; son objet est, selon l'article 1^{er}, la création dans les principaux ports maritimes ou fluviaux des parties contractantes, de services vénéréologiques ouverts à tous les marins du commerce ou bateliers sans distinction de nationalité ; l'article 2 prévoit même la gratuité complète des soins et médicaments. Point n'est besoin d'insister sur la portée considérable de cette convention qui tend à secourir une classe de la population dans laquelle les maladies vénériennes font des ravages particulièrement étendus.

L'assistance médicale comprend deux « rallonges » : l'assistance aux aliénés et l'assistance aux femmes en couches. La législation relative à l'assistance aux aliénés obéit aux mêmes principes que l'assistance médicale. Par suite, en l'absence de convention diplomatique, les aliénés étrangers n'ont pas droit au traitement dans les asiles publics français. Le Conseil d'Etat l'a même jugé expressément le 8 juillet 1898. En pratique, des considérations pressantes d'ordre public imposent l'internement de tous les aliénés au moins furieux sans distinction de nationalité. Quant aux conventions diplomatiques en vigueur, ce sont principalement les cinq conventions précitées avec l'Italie, la Pologne, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre. La France est également liée avec la ville de Brème (convention du 20 octobre 1866), avec la Suisse (convention du 27 septembre 1882) et avec la principauté de Monaco (convention du 10 avril 1912) ; la convention passée avec la ville de Brème prévoit même le remboursement des frais effectivement exposés ; clause qui s'imposait en l'espèce, s'agissant d'Etats aussi disproportionnés de population, que la France et la ville de Brème ; la convention passée avec la principauté de Monaco prévoit le traitement dans les asiles français, non seulement des sujets monégasques, mais même de tous étrangers résidant dans la principauté, étant bien entendu que les frais demeurent à la charge du gouvernement monégasque.

L'assistance aux femmes en couches, d'organisation toute récente, est construite sur le même modèle que l'assistance médicale. L'article 3 de la loi du 13 juillet 1913 modifiée par la loi du 9 décembre 1917 accorde seulement le bénéfice de l'assistance « à toute femme de nationalité française », sans même prévoir l'extension de la législation aux étrangères par le moyen de conventions diplomatiques. Il est bien certain, néanmoins, que cette extension ne se heurte à aucune difficulté, un traité pouvant toujours accorder aux étrangers des avantages dérivant de la loi française ; en fait les cinq traités d'assistance déjà cités stipulent expressément que les femmes ressortissantes de ces pays seront admises au bénéfice de la législation des femmes en couches : ils prévoient même que, dans le cas où, par suite de la prolongation de l'assistance au delà de quarante-cinq ou de soixante jours, la charge en incomberait à l'Etat d'origine, cet Etat ne peut exiger le rapatriement de la femme assistée. Notons que l'administration accorde aux femmes étrangères assistées le bénéfice de l'allocation d'allaitement instituée par la loi du 24 octobre 1919 (réponse ministérielle à une question de M. Saint-Venant, député, 3 novembre 1922, *Journal officiel* du 4 novembre).

3° *L'assistance aux enfants.* — L'assistance aux enfants abandonnés est peut-être celle où la nationalité de l'assisté est le moins prise en considération. D'abord, en effet, la nationalité de l'enfant peut demeurer inconnue si la personne qui en fait abandon refuse de donner tout renseignement sur son compte, comme l'y autorise expressément la loi du 27 juin 1904 ; mais, même lorsque la nationalité étrangère de l'enfant est établie, des considérations élémentaires d'humanité s'opposent à ce que l'assistance soit refusée dans ce cas particulier. La législation des enfants assistés s'applique donc aux étrangers comme aux nationaux. Tout l'effort de l'Etat se borne à favoriser le rapatriement des enfants étrangers dans leur pays d'origine et, si possible, le remboursement des frais d'entretien par ce même pays. Plusieurs traités conclus depuis assez longtemps avec la Suisse, la Belgique, l'Italie, l'Espagne et le Luxembourg, prévoient formellement le rapatriement des enfants abandonnés ; les cinq traités conclus à la suite de la guerre sont muets sur la question,

mais les termes très généraux par lesquels ils stipulent l'égalité des ressortissants des Etats contractants au regard des institutions d'assistance impliquent nécessairement l'extension aux enfants étrangers de notre législation sur la matière.

4° *L'assistance aux vieillards infirmes et incurables.* — L'assistance aux vieillards infirmes et incurables est sans doute celle qui impose les plus lourdes charges aux finances publiques et c'est ce qui explique qu'elle n'ait été systématiquement organisée par notre législation qu'à une date toute récente. En effet, tandis que l'assistance médicale a un caractère essentiellement temporaire, l'assistance aux vieillards infirmes et incurables s'étend à une période indéterminée ; les vieillards qui sont admis à 65 ans dans les hospices peuvent encore vivre pendant de longues années ; les infirmes et les incurables qui sont secourus sans condition d'âge peuvent traîner longtemps leur misérable existence. Dans ces conditions, il tombe sous le sens qu'il serait singulièrement dangereux d'admettre les étrangers au bénéfice de cette forme d'assistance. En fait, jusqu'en 1905, les vieillards infirmes ou incurables de nationalité étrangère n'étaient secourus par les hospices ou les bureaux de bienfaisance qu'à titre de faveur exceptionnelle ; et lorsque les lois des 29 mars 1897 et 30 mars 1902 vinrent instituer une subvention de l'Etat aux départements et aux communes qui organiseraient un service de pension au profit des vieillards infirmes et incurables, elles spécifièrent nettement que les secours ne pourraient être alloués qu'aux pensionnés de nationalité française.

La loi du 14 juillet 1905 est encore plus formelle que la loi de 1893 en ce qui concerne l'exclusion de l'étranger. Le texte voté primitivement par la Chambre prévoyait le système de la réciprocité diplomatique et législative, c'est-à-dire l'assimilation aux nationaux des étrangers ressortissant d'Etats soit ayant passé un traité d'assistance réciproque avec la France, soit accordant aux Français établis sur leur territoire des avantages analogues à ceux de la loi française ; mais cette disposition fut rejetée par le Sénat. Il en résulte qu'en principe les étrangers sont exclus de l'assistance organisée par la loi de 1905, et qu'ils peuvent seulement demander à être rapatriés dans leur pays d'origine s'ils sont en mesure d'invoquer une convention diplomatique ; des

accords de ce genre ont été conclus notamment avec l'Allemagne (échange de lettres des 22 juin et 16 septembre 1880) et la Suisse.

Mais la loi de 1905 ne s'oppose pas à la conclusion de traités accordant aux étrangers le bénéfice de l'assistance ; les cinq traités passés par la France depuis 1919 avec l'Italie, la Pologne, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre prévoient expressément l'assimilation de leurs ressortissants aux nationaux français. L'Etat de résidence garde même à sa charge les frais s'appliquant aux vieillards infirmes et incurables établis sur son territoire depuis quinze ans au moins, ce délai étant réduit à cinq ans lorsque l'invalidité résulte d'une maladie professionnelle ; dans les autres cas, l'Etat d'origine doit, au bout de quarante-cinq jours, délai porté à soixante jours dans le traité franco-polonais, rapatrier l'assisté ou rembourser les frais à l'Etat de résidence ; le point de départ des délais de cinq et quinze ans est établi par la délivrance de la carte d'identité ou l'inscription au registre d'immatriculation.

Les étrangers qui ne sont pas admis au bénéfice de l'assistance cherchent parfois à tourner la loi en se faisant naturaliser français ; cette pratique était même devenue si courante au lendemain de la loi de 1905 qu'elle a motivé une intervention de M. Brousse au Conseil général des Pyrénées-Orientales (octobre 1907) et une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 6 mars 1910 recommandant aux préfets de s'en préoccuper dans l'instruction des demandes de naturalisation. La question s'est posée, à ce sujet, de savoir si le temps de résidence accompli par l'étranger avant sa naturalisation peut compter pour la détermination du domicile de secours. En faveur de la négative on a fait valoir surtout que la naturalisation ne saurait avoir d'effet rétroactif et cette considération a inspiré un arrêté du conseil de préfecture de la Seine du 16 décembre 1908. Mais c'est l'opinion contraire qui est le plus généralement admise (Conseil d'Etat, 17 février et 3 mai 1911, 3 décembre 1913). La haute juridiction décide en propres termes que : « la résidence habituelle à laquelle s'attache la loi du 14 juillet 1905 pour fixer le domicile de secours est un fait matériel susceptible d'être réalisé indépendamment de toute condition juridique, qu'elle n'implique donc point la nationalité française ; que par suite le temps pendant lequel un étranger a résidé en France avant sa naturalisa-

tion doit compter pour la détermination du domicile de secours qu'il est apte à posséder du jour où il est devenu français. »

5° *L'assistance aux indigents valides.* — L'assistance aux indigents valides est accordée sous une double forme : secours distribués par les bureaux de bienfaisance, assistance aux familles nombreuses. Il semble qu'il n'y ait pas de raison pertinente de faire bénéficier l'étranger de ces secours qui présentent évidemment un caractère de nécessité moins pressante que les formes d'assistance qui ont été étudiées ci-dessus. Mais, en ce qui concerne les bureaux de bienfaisance, il s'agit d'une assistance qui, tout en étant pratiquée traditionnellement dans notre pays, ne fait pas l'objet d'une législation systématique analogue à celle qui régit l'assistance médicale et l'assistance aux vieillards, qui par là même se prête plus facilement à des extensions libérales. Le régime des bureaux de bienfaisance n'est d'ailleurs par uniforme : en province, c'est au préfet ou au sous-préfet qu'est réservé le droit de régler, sur la proposition de la commission administrative du bureau, son service intérieur et son fonctionnement et par suite de déterminer les conditions auxquelles les indigents pourront obtenir des secours. A Paris les bureaux de bienfaisance relèvent tous de la direction de l'Assistance publique ; ils sont régis par le décret du 15 novembre 1895 qui a remplacé le décret du 12 août 1886. Jusqu'en 1886 les étrangers domiciliés à Paris étaient admis aux secours permanents, tous les étrangers sans distinction aux secours temporaires ; le décret de 1886, dont le décret de 1895 dans son article 21 s'est borné à reproduire les dispositions, à transformé les secours permanents en secours annuels et en a réservé le bénéfice aux nationaux. Quant aux secours temporaires, dans le silence du décret, les étrangers continuent à en bénéficier. Au fond, si l'on veut bien réfléchir que les bureaux de bienfaisance tirent le plus clair de leur ressources des revenus de leur patrimoine et du produit du droit des pauvres et que les étrangers prennent une large part, surtout s'agissant du droit des pauvres, à la constitution des ressources, il ne paraît pas du tout choquant qu'ils soient appelés éventuellement à bénéficier des secours.

L'assistance aux familles nombreuses instituée par la loi du 14 juillet 1913 n'a pas seulement le caractère d'une mesure

de justice sociale, elle constitue également un encouragement du relèvement de la natalité ; plus encore que les autres formes d'assistance, celle-ci devait donc être réservée aux nationaux. L'article 2 de la loi du 14 juillet 1913 dispose expressément que seuls ont droit au bénéfice de l'assistance les chefs de famille de nationalité française. Mais les cinq traités conclus avec l'Italie, la Pologne, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre ont prévu formellement l'extension de l'assistance aux ressortissants de ces Etats. L'Etat d'origine doit, selon la clause d'usage, rembourser les frais à l'Etat de résidence au delà des 45 premiers jours d'assistance, sans pouvoir toutefois, dans ce cas particulier, exiger le rapatriement des assistés. L'assistance à accorder par application des traités est uniquement l'assistance instituée par la loi de 1913 ; les quatre traités contiennent en effet une clause portant exclusion des allocations « ayant un caractère d'encouragement direct à la natalité nationale », il en résulte que les étrangers bénéficiaires des traités ne sauraient prétendre aux allocations dites « d'encouragement national » prévues par la loi du 22 juillet 1923.

6° *Appréciation d'ensemble.* — En somme, notre législation sur l'Assistance publique est empreinte d'un esprit très libéral à l'égard des étrangers. Ce statut particulièrement favorable de l'étranger se justifie non seulement par des raisons humanitaires mais encore — il faut bien le dire — par des raisons d'équité. La plupart des étrangers résidant en France sont des travailleurs qui sont venus nous apporter l'appui de leurs bras à une heure particulièrement critique de notre histoire. Ils sont destinés en grand nombre à s'incorporer dans la communauté nationale ; il est dès lors équitable qu'ils bénéficient, dans une large mesure, de l'assistance accordée par notre législation aux indigents.

Cependant, il serait vain de nier que les étrangers occasionnent à nos services d'assistance une très lourde charge. Quelques renseignements statistiques permettront d'en mesurer l'ampleur : le nombre des étrangers traités dans les hôpitaux de Paris qui s'élevait à 16.000 en 1911, a atteint 19.500 en 1925 19.937 en 1926, soit environ 7 % du total. Sur ce dernier chiffre de 19.937, 10.832 étaient ressortissants d'Etats ayant contracté un traité, 9.105 appartenaient à d'autres nationalités. La proportion des malades étrangers est aussi, voire même plus

forte parfois en province ; c'est ainsi qu'il en résulte d'une statistique dressée par le ministère de l'Intérieur en vue de la répartition d'un secours alloué aux hôpitaux pour le traitement des malades étrangers et indigènes de l'Afrique du Nord, que le nombre des malades appartenant à ces deux catégories s'est élevé en 1924 à 75 % à St-Laurent-de-Cerdans, à 45 % à Confolens, à 35 % à Maubeuge, à 16 à Béziers, à 15 à St-Jean-Pied-de-Port, à 10 à Château-Thierry, à Perpignan et à Cette, à 8 à Antibes, Valence et St-Gaudens, à 7 à Marseille, Alès, Provins et Lyon. Les dépenses résultant de l'hospitalisation des étrangers sont évaluées annuellement à 10 000.000 pour Paris et à 1.150.000 francs pour Lyon. Le nombre d'aliénés hospitalisés dans les asiles de la Seine s'élève à environ 400 par an ; ils occasionnent une dépense de 25.000 francs par jour. Quant aux enfants abandonnés à Paris, en 1926, 232 étaient étrangers sur un total de 1953. Le nombre des femmes en couches étrangères assistées à Paris au début de l'année 1925 s'élevait à 673. Enfin les bureaux de bienfaisance ont secouru en 1923 29.000 étrangers sur un total de 730.000 secours.

Le poids écrasant des charges financières résultant ainsi pour les collectivités publiques de l'assistance accordée aux étrangers n'est atténué que dans une mesure dérisoire par les traités conclus depuis 1919. En effet les dispositions de ces traités qui mettent les assistés à la charge de leur pays d'origine au delà d'un certain temps ne peuvent jouer dans la pratique que très rarement ; c'est ainsi que le délai habituel de quarante cinq jours porté à soixante dans le traité franco-polonais — à l'expiration duquel les malades sont mis à la charge de leur pays d'origine, est évidemment d'une longueur excessive ; très rares sont les malades qui sont traités plus de quarante-cinq jours en dehors des maladies aiguës. Aussi bien l'application des traités a-t-elle donné des résultats quasiment ridicules. Le sénateur Morizet a révélé notamment à la tribune de la Haute Assemblée le 18 mars 1927 *Journal officiel* du 19, p. 298) que le montant des remboursements effectués par la Pologne au titre de l'assistance en 1924 n'avait pas dépassé 774 francs.

Il y a là une situation extrêmement fâcheuse pour les finances publiques et qui appelle un remède urgent. Un premier palliatif

pourrait être cherché dans le concours des employeurs de main-d'œuvre étrangère. Ces employeurs bénéficient de l'immigration ouvrière, puisqu'en l'absence de cette immigration les salaires tendraient à monter sur le marché du travail. Ne serait-il pas juste, en conséquence, qu'ils supportent, tout au moins dans une certaine mesure, à l'instar du risque des accidents du travail, le risque résultant de la maladie de leur personnel ? L'idée n'est pas chimérique, puisqu'elle a déjà été réalisée sur une faible échelle, il est vrai. En 1923, des ouvriers agricoles allemands ayant été introduits en France, l'administration en vue d'éviter les accidents qu'aurait pu provoquer l'hospitalisation des immigrants à la charge des communes, résolut de faire contracter aux intéressés une assurance-maladie auprès d'une compagnie française. Depuis lors, les services de la main-d'œuvre étrangère ont imaginé d'introduire dans le contrat-type en vertu duquel viennent en France les ouvriers agricoles tchécoslovaques une clause aux termes de laquelle l'employeur s'engage à supporter la charge des frais de maladie de ses ouvriers pendant une période de huit semaines ; il est prévu en outre que si le patron est affilié à une caisse d'assurances dont les statuts accordent un secours pendant une période plus longue, l'ouvrier bénéficie de l'assistance pendant toute la durée prévue par les règlements de la caisse ; en retour de cet avantage, l'ouvrier subit un prélèvement forfaitaire de 2 % de son salaire.

Le système fonctionne à l'heure actuelle avec le concours de caisses privées organisées sur le modèle des caisses existant en Alsace et en Lorraine ; tous les risques de maladie sont couverts, à l'exception de l'aliénation mentale, de l'épilepsie, des rhumatismes et des maladies vénériennes. Ce régime, qui constitue en petit une anticipation des assurances sociales a le grand avantage de soulager l'Etat d'une charge écrasante et de donner aux ouvriers étrangers une sécurité absolue en regard d'un sacrifice que sa modicité aboutit à rendre négligeable. Il est à souhaiter que cette clause se généralise dans les contrats de travail ; peut-être même la puissance publique pourrait-elle la rendre obligatoire soit par une disposition de loi expresse qui s'appliquerait à tous les travailleurs étrangers venant en France, soit par une modification des contrats de travail-types annexés

soldat est marié et s'il est français sa femme possède nécessairement la nationalité française. L'équité paraît condamner en l'occurrence toute discrimination entre nationaux et étrangers ; ce qu'il convient de considérer en effet, c'est seulement la personne du militaire appelé sous les drapeaux ; l'Etat assume la charge de remplacer le militaire auprès de ceux dont il constituait le soutien, son obligation doit être absolument indépendante de la nationalité de ceux-ci. D'ailleurs, les termes de la loi sont très larges : « les familles des militaires appelés de l'armée de terre et de l'armée de mer remplissant effectivement avant leur départ pour leur service les devoirs de soutiens indispensables de famille. C'est en ce sens que se prononce le Pr Valéry (*Manuel de droit international privé*, 1914, page 399). Il semble même qu'il n'y ait pas lieu de distinguer suivant que la famille du militaire réside ou non sur le territoire français.

La thèse de l'assimilation peut se réclamer d'un précédent important, c'est celui des allocations militaires instituées pendant la guerre au profit des familles nécessiteuses des mobilisés. Ces allocations, qui avaient d'abord été créées comme simple application de la loi du 7 août 1913, par le décret du 5 août 1914, ont été organisées à titre autonome par la loi du 7 août 1914. Or le décret du 14 août 1914 a étendu le bénéfice de cette législation non seulement « aux familles nécessiteuses dont le soutien à quelque nationalité qu'il appartienne a été admis à contracter un engagement dans l'armée française pour la durée de la guerre » mais encore « aux familles nécessiteuses anglaises, belges, russes ou serbes résidant en France et dont le soutien a été appelé ou rappelé, ou s'est engagé volontairement sous les drapeaux de son pays » ; ultérieurement le bénéfice de la loi a été encore étendu aux familles nécessiteuses roumaines (décret du 19 février 1917) et américaines (décret du 25 janvier 1918).

3^e *Secours de chômage*. — L'assistance au chômage n'est pas encore organisée systématiquement par notre législation qui se borne à prévoir des subventions de l'Etat aux caisses de chômage. Les décrets des 9 septembre 1905 et 29 décembre 1926 qui fixent les conditions que doivent remplir les caisses pour avoir droit aux subventions sont muets sur la question des chô-

meurs étrangers ; par suite, l'admission de ces derniers aux secours dépend uniquement du règlement intérieur des caisses : comme rien ne s'oppose à ce que des étrangers se groupent pour constituer une caisse, il en résulte qu'ils peuvent bénéficier de la subvention. En ce qui concerne particulièrement les ressortissants italiens et polonais les traités des 30 septembre 1919 et 14 octobre 1920 stipulent formellement leur assimilation avec les nationaux au point de vue des secours de chômage.

De l'assistance au chômage il y a lieu de rapprocher les secours de route qui sont prévus par une ancienne législation plus que séculaire (lois des 13 juin 1790 et 24 vendémiaire an II) rappelée dans les circulaires ministérielles des 25 octobre 1833 et 17 août 1853. Le plus souvent, en effet, les secours de route sont accordés à des chômeurs qui n'ont pas les moyens de se rendre à l'endroit où ils pourraient trouver du travail. Les étrangers sont généralement admis au bénéfice de ces secours qui leur permettent de regagner leur pays d'origine ; en faveur de cette solution militent non seulement des considérations d'humanité mais encore le souci de l'ordre et de la tranquillité publique. C'est ainsi que des milliers de chômeurs étrangers ont été rapatriés dans leur pays d'origine au début de 1927.

Une forme particulière de secours de route consiste dans l'assistance aux marins délaissés ; cette assistance qui tend au rapatriement dans leur pays d'origine des marins étrangers délaissés sur le sol français a été organisée par des conventions diplomatiques passées avec l'Angleterre (5 nov. 1879 et 23 oct. 1889), l'Allemagne (16 mai 1880) et l'Italie (1^{er} janvier 1882).

4^o *Secours d'études.* — Il est en quatrième lieu un mode d'assistance qui tend à prendre un développement de plus en plus considérable ; ce sont les secours aux jeunes gens qui sont aptes à poursuivre des études secondaires et supérieures, mais que la modicité de leurs ressources est de nature à en détourner. Cette assistance s'est longtemps manifestée uniquement par l'institution de bourses et de dégrèvements de frais d'étude. Les bourses ont surtout reçu un grand développement dans l'enseignement secondaire où elles sont régies par le décret du 6 août 1895. Ces faveurs qui sont accordées par l'Etat, les départements et les communes sont en principe réservées aux jeunes français. Toutefois,

le ministre de l'Instruction publique dispose d'un crédit, d'ailleurs modique, pour « les étudiants de pays amis » et des mesures spéciales ont parfois été prises au profit de certaines catégories d'étudiants particulièrement intéressantes ; citons dans cet ordre d'idées la loi du 18 février 1922 sur les secours aux étudiants roumains. L'intérêt qui s'attache au rayonnement intellectuel de notre pays dans le monde suffit à justifier ces faveurs.

Quant au dégrèvement de frais d'études, pour la même raison, ils bénéficient aux étudiants étrangers en vertu de la loi du 12 août 1919 et du décret du 25 mars 1920 ; les demandes d'exonération présentées, soit directement par les intéressés soit par l'intermédiaire des agents diplomatiques sont soumises à une commission spéciale siégeant au ministère de l'Instruction publique.

Mais, l'assistance en vue de l'instruction se présente aujourd'hui sous une troisième forme très originale : le prêt d'honneur, institué par l'article 138 de la loi du 30 juin 1923. Le but de l'institution est de permettre aux jeunes gens peu fortunés mais qui selon toute vraisemblance sont aptes à se créer une situation aisée par leur intelligence et leur travail de poursuivre leurs études avec l'aide pécuniaire de l'Etat ; le moyen employé dans ce but est entièrement nouveau ; l'Etat ne donne pas à l'étudiant une somme à fonds perdus, il lui consent un prêt sans intérêts dont le remboursement est laissé à la loyauté du bénéficiaire. Cette forme d'assistance a une portée très étendue, puisqu'elle concerne des personnes qui ne sont pas nécessairement indigentes ; à vrai dire, ce n'est même pas une forme d'assistance, c'est plutôt un encouragement à la production destiné à assurer la pleine mise en valeur de ce qu'on appelle quelquefois « le capital humain » ; aussi l'étranger ne peut-il y prétendre, ainsi qu'il résulte du texte même de l'article 138 de la loi du 30 juin 1923.

5° *L'assistance judiciaire.* — S'il est enfin une forme d'assistance fondamentale, c'est celle qui permet à tout individu de faire valoir ses droits en justice. « La justice est rendue gratuitement » tel est le principe proclamé par la Révolution, mais ce principe signifie simplement que les justiciables n'ont pas à payer leurs juges et il n'en demeure pas moins que le paiement

des auxiliaires de la justice constitue une charge fort onéreuse. C'est à cet inconvénient qu'a pour but de parer l'assistance judiciaire, laquelle selon la définition de Le Poittevin (*Dictionnaire des Parquets*, 5^e édition, I, p. 301) « a pour objet de rendre la justice accessible à tous ceux qui en raison de leur situation de fortune se trouvent dans l'impossibilité d'exercer leur droit, soit en demandant soit en défendant ». Il semble au premier abord que l'étranger, étant admis très largement à recourir à la justice française, ne doive pas se voir fermer pour cause d'indigence l'accès de nos tribunaux. Ces considérations d'équité paraissent trouver au surplus un appui solide dans les termes mêmes de l'article 1^{er} de la loi du 22 janvier 1851, reproduit par la loi du 10 juillet 1901 et ainsi conçu : « L'assistance judiciaire peut être accordée en tout état de cause à toutes personnes... »

Néanmoins il est généralement admis aujourd'hui que l'assistance judiciaire est expressément réservée aux nationaux. C'est en ce sens que se prononcent la jurisprudence des bureaux d'assistance (Bureaux de Nancy, 20 mai 1865, de Boulogne, 26 décembre 1884, de Paris, 30 mai 1891) et la doctrine de la Chancellerie (Lettre au procureur général de Paris du 4 novembre 1857, circulaires des 11 mai 1855, 27 août 1856, 18 août 1876, 11 juin 1877, 11 juin 1897). On invoque en faveur de cette théorie que le silence même du législateur de 1851, silence confirmé par la loi de 1901, implique l'exclusion de l'étranger, que ce silence est d'autant plus significatif que la loi du 10 décembre 1850 votée à la même époque sur le mariage des indigents, porte expressément dans son article 9 qu'elle est applicable aux mariages entre français et étrangers. On fait valoir, par ailleurs, qu'en l'absence de toute procédure spéciale organisée par la loi, il serait très difficile aux bureaux d'assistance de vérifier l'état d'indigence des postulants, circonstance qui ne manquerait pas de provoquer des abus dans la pratique. On s'appuie enfin sur les nombreux traités conclus avec les nations étrangères dans le but d'accorder à leurs ressortissants le bénéfice de l'assistance : ces traités ne seraient-ils pas inutiles si les étrangers y étaient admis *de plano* ?

En réalité, ces divers arguments ne sont pas sans réplique. Tout d'abord le rapprochement des lois de 1851 et de 1850 peut

aboutir à des conclusions contraires à celles qu'on prétend en tirer. Comme le remarque justement M. Guérard (*De l'assistance judiciaire des étrangers en France*, Paris, 1910) l'article 9 de la loi de 1851 qui porte application de la loi aux mariages entre français et étrangers « exclut du bénéfice de la loi les indigents étrangers se mariant entre eux ; mais il résulte de cette disposition que le législateur eût considéré que s'il n'avait point statué expressément, la loi se fût appliquée aux étrangers. Le silence de la loi de 1851 ne pourrait il être un argument en leur faveur ? » (p. 38). D'autre part, les difficultés d'ordre pratique qui sont alléguées à l'appui de la thèse adoptée par la jurisprudence ne sont pas insurmontables et il suffirait d'accords internationaux autorisant l'exécution d'enquêtes de police sur place dans les divers Etats contractants pour que les bureaux d'assistance fussent à même de statuer en pleine connaissance de cause. D'ailleurs ne reconnaît-on pas le droit à l'assistance aux étrangers pouvant invoquer les clauses de certains traités, telles que la clause de la nation la plus favorisée ou celle de libre et facile accès devant les tribunaux, encore bien qu'aucune procédure spéciale n'ait été organisée par ces traités ? Enfin les traités conclus avec les nations étrangères trouvent leur raison d'être dans la nécessité d'assurer à nos nationaux établis à l'étranger le bénéfice de l'assistance ; il est certains Etats, en effet, où les étrangers ne sont admis à jouir de l'assistance que sous la condition de réciprocité diplomatique ou législative.

Ainsi, les arguments invoqués à l'appui de la thèse qui triomphe à l'heure actuelle ne sont rien moins que décisifs. En revanche l'interprétation que la jurisprudence donne généralement de l'article 11 du Code civil paraît commander l'assimilation de l'étranger et du national. Il est admis en effet qu'en disposant dans ledit article que « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra » le législateur a entendu par droits civils une catégorie seulement de droits privés, ceux que la loi a expressément réservés aux nationaux ; dès lors les droits dont aucune disposition de loi n'exclut l'étranger doivent être considérés comme des dépendances du droit des gens et à ce titre reconnus sans aucun

doute à l'étranger. L'assistance judiciaire, étant au nombre de ces droits, ne saurait donc être refusée à l'étranger. Au demeurant, même si l'on admettait, avec certains auteurs, qu'il faille considérer comme droits naturels seulement les facultés consacrées par tous les peuples civilisés, la solution ne saurait être différente, l'assistance judiciaire étant une institution qui rentre évidemment dans cette catégorie de facultés. Aussi bien un revirement paraît s'esquisser depuis quelques temps dans la doctrine et dans la jurisprudence. On s'achemine vers une solution qui, sans reconnaître à l'étranger un droit absolu à l'assistance, lui permettrait d'en bénéficier dans certaines circonstances favorables. C'est en ce sens que s'est prononcé le 1^{er} mars 1921, le bureau d'assistance de Riom (D. P., 1922, II, p. 11) et beaucoup d'auteurs partagent cette manière de voir (Weiss, *Traité de droit international privé*, 2^e édition, V, p. 568; Despagne, *Précis de droit international privé*, 5^e édition, n° 43; Rouard de Card, *L'assistance judiciaire et les étrangers*, p. 15; Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade (*Des personnes*, I, n° 641).

Si les étrangers sont en principe exclus de l'assistance, la règle comporte un grand nombre d'exceptions. Une première série concerne certaines hypothèses où le recours à justice se présente dans des conditions particulièrement dignes d'attention. C'est ainsi que les étrangers bénéficient de l'assistance judiciaire, qui est de droit en matière d'accidents de travail, ainsi qu'il résulte de la combinaison des articles 3 et 22 de la loi du 9 avril 1898 (Circulaires du 10 juin 1899). Ils peuvent également invoquer le bénéfice de la loi du 7 août 1850 concernant les litiges portés devant les conseils de prudhomme, de la loi du 15 juillet 1905 qui dispense de la consignation de l'amende les pourvois en cassation formés en pareille matière. Devant les juridictions répressives, spécialement devant la Cour d'assises, ils bénéficient sans distinction de nationalité du concours gratuit d'un avocat et de l'audition sans frais des témoins. Enfin, ils peuvent se prévaloir — quoiqu'il ne s'agisse plus ici, à proprement parler, d'assistance — des dispositions légales qui ont dispensé du ministère d'avocat de nombreuses instances portées devant le Conseil d'Etat, ainsi que des exemptions de frais de

timbre et d'enregistrement accordées dans certains cas, notamment de l'exemption des frais de timbre édictée en matière de contributions directes pour les cotes inférieures à 30 francs par la loi du 21 avril 1832.

En deuxième lieu, l'assistance judiciaire est accordée de plein droit aux étrangers admis à domicile ; c'est ce qu'il résulte sans le moindre doute de l'article 13 du Code civil aux termes duquel ils jouissent « de tous les droits civils ». La doctrine (Weiss, *Traité de droit international privé*, 2^e éd., V, p. 568 ; note de M. Pic. D. P. 1894, II, page 409) et la jurisprudence (Bureau de Nancy, 20 mai 1865) sont unanimes à cet égard. Il y a lieu de noter que la suppression de l'admission à domicile par la loi du 10 août 1927 va restreindre singulièrement le champ d'application de cette exception.

En troisième lieu, et surtout, l'étranger est admis au bénéfice de l'assistance judiciaire lorsqu'il peut invoquer les clauses d'un traité ; ces clauses se rangent sous trois rubriques différentes. Le droit à l'assistance peut dériver implicitement de traités qui n'ont pas pour but de résoudre la question de l'assistance ; il en est ainsi notamment lorsqu'un traité de commerce contient la clause de la nation la plus favorisée ou la clause de libre et facile accès. La clause de la nation la plus favorisée se formule habituellement en ces termes : « les sujets de chacune des hautes parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre des mêmes droits, immunités ou avantages qui sont ou seront accordés par la suite aux sujets de la nation la plus favorisée » ; elle figure dans la quasi-totalité des traités de commerce conclus à l'époque contemporaine. Tout sujet d'un Etat bénéficiaire de cette clause n'a, pour jouir de l'assistance chez l'autre partie, qu'à prouver que les sujets d'un autre Etat quelconque en jouissent chez cette partie. Cependant, il est admis que la clause ne peut produire effet en d'autres matières que celles qui font l'objet du traité qui la renferme (Charliac, *De l'assistance des étrangers indigènes devant les tribunaux*. Paris, 1905, p. 97). Par suite, un traité relatif uniquement aux rapports commerciaux, tel que le traité de Francfort entre la France et l'Allemagne ne saurait avoir aucun effet au point de vue du droit à l'assistance des ressortissants des Etats contractants, même s'il contient la

clause de la nation la plus favorisée ; c'est ce qu'a jugé notamment la Cour de Paris, le 27 novembre 1908. Citons parmi les traités qui peuvent certainement être invoqués par les étrangers : les traités avec le Brésil (7 juin 1826), la Perse (12 juillet 1855), le Siam (15 août 1846), la Birmanie (24 février 1873).

La clause de libre et facile accès se rencontre sous diverses formes dans un grand nombre de traités de commerce ou d'établissement. Mais on a parfois contesté qu'elle puisse entraîner l'admission à l'assistance ; ne pas être admis à plaider gratuitement n'équivaut pas dit-on à l'impossibilité de se faire rendre justice et d'ailleurs, ajoute-t-on, ce qui prouve que la clause ne saurait avoir la portée qu'on veut lui attribuer, c'est que parfois deux Etats ont éprouvé le besoin de conclure un traité spécial relatif à l'assistance judiciaire, alors même qu'ils étaient liés par un traité contenant la clause de libre et facile accès. On a justement répondu au premier argument que « poser le principe de libre et facile accès, c'est assurer aux étrangers que rien ne viendra s'opposer à raison de leur qualité d'étranger à la libre revendication de leurs droits ; or, en matière d'indigence, le droit commun est l'admission à l'assistance et ce bénéfice n'est refusé qu'à raison de l'extranéité du requérant » (Guérard, *op. cit.*, p. 51). Quant à l'argument tiré de la conclusion successive de deux traités, un examen attentif des faits démontre que généralement le deuxième traité a uniquement pour but de régler les conditions d'application du principe posé dans le premier. Les traités actuellement en vigueur, contenant la clause de libre et facile accès, concernent la Bolivie, le Chili, Costa-Rica, l'Equateur, l'Espagne, le Guatemala, Honduras, le Japon, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, le Portugal, Saint-Domingue, le Salvador ; la clause se retrouve encore dans la convention conclue tout récemment avec la Belgique (convention du 6 octobre 1927, art. 4, promulguée par décret du 29 octobre).

Les divers traités envisagés jusqu'ici ne reconnaissent qu'implicitement aux étrangers le droit à l'assistance. Il en est d'autres qui prévoient expressément ce droit. Ce sont soit des traités généraux contenant une clause spéciale consacrée à l'assistance judiciaire, soit des traités ayant pour unique objet de régler la

question de l'assistance. Dans la première catégorie ne figure à l'heure actuelle qu'un seul traité, le traité franco-suisse du 13 juin 1869. Des traités spéciaux ont été conclus avec l'Italie (19 février 1870), la Bavière (11 mars 1870), le Luxembourg (22 mars 1871), la Belgique (28 mars 1870), le Wurtemberg (23 juin 1870), l'Autriche-Hongrie (14 mars 1879), l'Allemagne (20 février 1880), l'Espagne (4 mai 1884), l'Uruguay (23 mai 1885), la Tchécoslovaquie (7 octobre 1922). Ces traités établissent l'assimilation complète aux nationaux des ressortissants de chacun des Etats contractants ; la preuve de l'indigence du postulant résulte d'un certificat délivré par les autorités de sa résidence habituelle, après enquête auprès des autorités du pays d'origine.

Enfin l'assistance judiciaire fait surtout l'objet de la grande convention de La Haye du 17 juillet 1905, qui a elle-même remplacé la convention du 14 novembre 1896. La convention primitive de 1896 avait posé le principe que « les ressortissants de chacun des Etats contractants seront admis dans tous les autres Etats contractants au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite comme les nationaux eux-mêmes en se conformant à la législation de l'Etat où l'assistance judiciaire gratuite est réclamée ». Elle stipulait que le certificat ou la déclaration d'indigence devaient être délivrés ou reçus par les autorités de la résidence habituelle de l'étranger ou à défaut par les autorités de sa résidence actuelle. Lesdites autorités recevaient le pouvoir de prendre tous renseignements nécessaires auprès des autorités des autres Etats contractants.

La convention de 1905 reproduit le texte de 1896, avec quelques additions dont l'expérience a démontré l'utilité. C'est ainsi qu'a été prévu le cas du ressortissant d'un des Etats contractants qui réside dans un Etat non contractant ; il pourra obtenir l'assistance, en réclamant le certificat d'indigence à l'agent diplomatique ou consulaire de son pays. La deuxième innovation importante de la convention révisée porte sur ce qu'on appelle les effets internationaux de l'assistance judiciaire gratuite. « Il peut se faire en effet que le ressortissant d'un des Etats contractants, ayant obtenu le bénéfice de l'assistance ait à accomplir dans un autre Etat contractant des

actes de procédure, qu'il y ait lieu à signification d'actes judiciaires, à l'exécution de commissions rogatoires » (Guérard, *op. cit*, p. 90). La nouvelle convention prévoit l'accomplissement gratuit de ces formalités sauf s'il y a eu emploi de formes de procédure inusitées dans l'Etat requis. Enfin la convention de 1905 étend le champ d'application de ces dispositions aux territoires coloniaux ou consulaires. Elle est toujours en vigueur entre la France et les autres Etats signataires à l'exception des Etats ci-devant ennemis.

3° LES SERVICES D'HYGIÈNE.

La législation de l'hygiène publique n'impose pas seulement aux individus des obligations qui, par leur caractère évident d'ordre public, s'appliquent nécessairement sans distinction de nationalité, elle se traduit par la création de services publics destinés à fournir aux individus certaines prestations dans l'intérêt général. Les principaux de ces services sont les services de vaccine et de désinfection.

La vaccination anti-variolique constitue une obligation légale depuis la loi du 15 février 1902 (art. 6) ; les étrangers sont certainement soumis à cette obligation, mais peuvent-ils bénéficier du service de vaccination gratuite institué par le décret du 27 juillet 1903 ? Le service de la vaccine étant mis gratuitement à la disposition des individus, quelle que soit leur situation de fortune, il serait difficile d'exclure l'étranger du bénéfice de ce service. Aussi bien l'article 10 du décret tranche-t-il la question en ces termes : « l'étranger qui aura établi sa résidence en France est soumis pour lui-même ou pour ses enfants aux prescriptions du présent règlement dans le lieu de sa résidence ». Quant à la résidence dont parle le décret, il semble bien qu'il faille entendre par là un séjour d'une certaine durée et non le simple passage sur notre territoire ; « en l'absence d'une référence aux textes régissant le séjour et le domicile des étrangers en France l'appréciation de la résidence ne doit pas se faire très strictement (*Répertoire législatif Dalloz*, v. *Salubrité publique*, n° 153).

La désinfection obligatoire des locaux occupés par une per-

sonne atteinte d'une des maladies énoncées par les décrets prévus à l'article 4 de la loi du 15 février 1902 a été instituée par l'article 7 de la même loi ; les règles d'organisation des services chargés d'assurer l'exécution de ces mesures sont contenues dans le décret du 10 juillet 1906. En cette matière comme pour la vaccination, il s'agit d'une obligation légale imposée aux particuliers et d'un service public créé corrélativement pour leur permettre de satisfaire aisément à cette obligation. Les mêmes motifs de sécurité publique qui justifient l'extension de la première de ces législations aux étrangers se retrouvent pour la seconde, encore qu'aucun texte positif n'ait prévu la question. Il est donc indubitable, tout à la fois, que les étrangers sont soumis à l'obligation de la désinfection et qu'ils ont le droit de recourir aux bons offices des services publics de désinfection. Cette solution est d'autant plus certaine que le service de la désinfection n'est gratuit que pour les indigents et qu'à l'égard de toutes autres personnes il donne lieu à la perception de taxes représentatives de la prestation fournie.

4^o LES SERVICES D'ENSEIGNEMENT.

L'Etat distribue l'enseignement dans des établissements de quatre ordres : primaire, secondaire, supérieur et technique ; et les services publics d'enseignements sont de ceux qui ont pris l'extension la plus remarquable à l'époque contemporaine. La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure les étrangers peuvent bénéficier de ces services ; elle se pose d'ailleurs de façon différente suivant qu'il s'agit de l'enseignement primaire ou des trois autres.

a) *L'enseignement primaire.* — La question de l'admission des enfants étrangers à l'enseignement primaire public est dominée par la question de savoir si l'obligation scolaire s'applique à ces enfants. En effet l'enseignement primaire, destiné à donner aux individus un minimum d'instruction réputé indispensable, constitue une obligation légale, en ce sens que les parents sont tenus, sous des sanctions pénales, de faire donner ledit enseignement à leurs enfants à l'école publique ou à défaut à l'école privée, voire même dans la famille. Cette obligation s'applique-t-elle aux enfants étrangers ? L'affirmative ne

paraît pas faire de doute ; en posant le principe de l'obligation scolaire le législateur — il convient de le répéter — a considéré qu'un minimum d'enseignement était indispensable à tout individu vivant dans une société civilisée ; il a regardé l'ignorance comme un danger public qu'il importe de pourchasser par tous les moyens. La loi du 28 mars 1882 où est inscrit le principe de l'obligation apparaît sous ce jour comme une de ces lois de police et de sûreté dont l'application, en vertu de l'article 3 du Code civil, ne saurait faire acception de personne.

A y bien réfléchi, en effet, il est aisé de se rendre compte que les besoins auxquels répond l'enseignement primaire pour les nationaux ne sont pas moins pressants, s'agissant d'enfants étrangers qui sont élevés en France. Ces enfants sont, selon toute vraisemblance destinés à habiter la France durant toute leur vie, Ils ont donc le plus grand intérêt à ne pas se trouver dans cet isolement moral que crée l'ignorance au milieu de Français ayant tous reçu ou qui sont censés avoir reçu une instruction élémentaire. Bien n'ieux, ces enfants étrangers sont appelés souvent à devenir Français et, dès lors, à la raison qui vient d'être indiquée, doit s'ajouter cette considération qu'un minimum d'instruction est indispensable à l'exercice des droits politiques reconnus aux citoyens dans une démocratie comme la nôtre. Enfin ne pas imposer aux enfants l'obligation scolaire, ce serait favoriser le vagabondage qui ne sévit déjà que trop, spécialement dans les grandes villes ; le ministre de l'Instruction publique le faisait justement remarquer au Sénat le 12 juin 1888 (*Journal officiel* du 13, p. 905).

En sens contraire, on a fait valoir que l'obligation scolaire ressortit à la puissance paternelle et que la puissance paternelle est régie exclusivement par la loi personnelle ; l'objection a été présentée notamment au Sénat par M. Buffet le 12 juin 1888 (*Journal officiel* du 13, p. 907). Mais outre que le lien de l'obligation scolaire avec la puissance paternelle est assez faible, il est aisé de répondre que dès l'instant qu'elle est considérée comme une loi d'ordre public la loi de 1882 ne saurait être restreinte dans son application par le statut personnel des individus.

La doctrine se prononce généralement quoique avec hésitation

dans le sens de l'application de la loi de 1882 aux étrangers (Weiss, *Traité de Droit international privé*, 2^e éd., II, p. 125, III, p. 595; Valéry, *Manuel de Droit international privé*, 1914, p. 367). La jurisprudence, qui est extrêmement peu fournie, est partagée : le tribunal de simple police de Ressons-sur-Matz, le 13 juillet 1883, a admis la thèse de l'obligation par un jugement ainsi motivé : « Tout Etat a le droit de veiller à sa conservation et de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre ce but ; il peut donc imposer aux parents même étrangers qui lui demandent l'hospitalité ce qu'il juge indispensable ou utile au développement de l'intelligence des enfants et de leur moralité, pour arracher ces enfants à cette pépinière de vagabonds et de misérables qui jettent le trouble dans la société et vont tôt ou tard peupler les prisons et les bagnes... » Par contre, le tribunal de simple police de Céret s'est prononcé en sens opposé le 28 février 1883 ; cette dernière thèse peut également se réclamer d'un avis du Conseil d'Etat cité à la Chambre le 12 juin 1838 (*Journal officiel* du 19, p. 904).

Mais un fait nouveau et décisif s'est produit depuis la guerre ; l'administration française a adopté officiellement la thèse de l'obligation dans un acte diplomatique ; le protocole franco-polonais du 17 avril 1924 porte en effet dans son article 4 : « La délégation française confirme à la délégation polonaise que l'obligation scolaire prescrite par la loi du 28 mars 1882 s'impose aux enfants des ouvriers polonais comme à tous les enfants habitant le territoire français. » La controverse paraît donc aujourd'hui définitivement closé ; d'ailleurs, dès avant la guerre, deux conventions diplomatiques étaient intervenues au sujet des enfants suisses et italiens ; en ce qui concerne les premiers, la convention du 14 décembre 1887 place sur un pied d'égalité les enfants suisses et français ; elle prévoit même que les enfants suisses âgés de plus de 13 ans qui seraient astreints d'après les lois de leur canton d'origine à fréquenter une école seront admis en France dans les établissements d'enseignement complémentaire professionnel ou primaire supérieur ; en ce qui concerne les seconds, l'arrangement du 15 juin 1910 après avoir subordonné l'emploi de jeunes Italiens dans l'industrie aux conditions prévues par la loi du 13 novembre 1892, c'est-à-dire à

l'âge minimum de 13 ans, charge les comités de patronage qu'il institue de veiller « à l'application aux jeunes ouvriers italiens et à leurs parents des dispositions de la loi française du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire ».

En résumé, il est incontestable que l'obligation scolaire s'applique aux enfants étrangers. S'ensuit-il que ceux-ci doivent être admis dans les écoles publiques? A la vérité l'enseignement primaire public est donné gratuitement, il constitue ainsi un service qui impose à l'Etat de lourdes charges sans recettes correspondantes. Mais il ne faut pas oublier que l'enseignement primaire public a été institué sous sa forme actuelle comme corrélatif de l'obligation scolaire, que la gratuité de cet enseignement n'est pas réservée aux indigents mais s'étend à tous les enfants indistinctement. Il est donc logique que les enfants étrangers qui sont astreints au même titre que les nationaux à l'obligation scolaire puissent s'en acquitter par la fréquentation de l'école publique. La pratique est d'ailleurs fixée en ce sens depuis longtemps et même, dans certaines régions comme le Nord où la population étrangère est particulièrement dense, des cours spéciaux sont organisés à l'instigation des employeurs de main-d'œuvre pour les enfants étrangers. En fait le nombre des enfants étrangers qui suivent les cours de nos écoles primaires publiques est considérable; il s'élevait en 1925 à 23.318 pour le département de la Seine, à 7.988 pour le Nord, à 7.749 pour le Pas-de-Calais.

Indiquons enfin que l'administration met les locaux scolaires à la disposition de certaines œuvres privées telles que « Le Foyer français » qui a pour but l'enseignement de la langue française aux étrangers adultes; voir sur cette association fondée en 1924 par M. Painlevé, les déclarations de M. Olchanski au Comité nationale d'études sociales et politiques le 7 décembre 1925 et l'article de M. de Piessac dans le *Temps* du 5 janvier 1927.

b) *Les autres ordres d'enseignement.* — L'enseignement secondaire public n'est pas gratuit mais soumis à rétribution. Rien ne s'oppose donc à ce qu'il soit ouvert aux étrangers. En fait nos lycées et nos collèges ont aujourd'hui, surtout dans les grandes villes, un important effectif d'élèves étrangers.

Il en est de même de l'enseignement supérieur et rien ne

s'oppose non plus à ce que nos facultés et écoles supérieures soient ouvertes librement aux étrangers. Il y a même un intérêt majeur pour notre pays à ce que l'élite de la jeunesse étrangère vienne chercher auprès de nos établissements d'enseignement supérieur si justement réputés l'initiation aux grandes disciplines qui déterminent l'orientation de la vie. Mais, l'accès des établissements d'enseignement supérieur est subordonné à la possession de certains grades universitaires dont le plus usuel est le baccalauréat ; comme il serait excessif d'imposer aux étudiants étrangers désireux d'entrer dans nos facultés de passer les examens qui confèrent lesdits grades, il a été institué un régime d'équivalence entre grades français et étrangers. En vertu du décret du 22 juillet 1912 et de l'arrêté ministériel du 16 novembre 1915 les étudiants étrangers peuvent se faire inscrire dans les universités françaises, après avoir obtenu l'équivalence avec le baccalauréat français des diplômes, titres ou certificats qui, dans leur pays d'origine, donnent accès aux études d'enseignement supérieur ; les équivalences sont prononcées par le recteur ; la liste des diplômes, titres et certificats susceptibles d'une déclaration d'équivalence est arrêtée chaque année par le ministre de l'Instruction publique ; elle est aujourd'hui contenue dans l'arrêté du 16 novembre 1915 ; les étudiants originaires de pays où l'enseignement secondaire n'est pas organisé de façon équivalente à l'enseignement secondaire français doivent subir un examen spécial. Par ailleurs, en vertu du décret du 15 février 1921, il peut être accordé en vue du doctorat des équivalences du grade de licencié. La liste des titres universitaires étrangers susceptibles d'équivalence a été établie par l'arrêté ministériel du 24 juillet 1922 ; l'équivalence ainsi prononcée ne confère aucun droit au diplôme de licencié. Pendant longtemps les étudiants étrangers bénéficiaires d'une équivalence ont été tenus d'acquitter les frais d'inscriptions, d'examen, de certificats d'aptitude et de diplômes afférents au diplôme pour lequel l'équivalence avait été prononcée ; mais l'article 5 du décret du 22 août 1854 qui contenait cette prescription, a été abrogé par le décret du 18 janvier 1916.

Un régime spécial a été prévu pour certaines écoles dont la mission principale consiste dans le recrutement de fonctionnaires

de l'Etat. C'est ainsi que les élèves étrangers de l'Ecole des Ponts et Chaussées sont répartis par le décret du 7 janvier 1922 en trois catégories : les uns, « les élèves titulaires étrangers », ne sont admis qu'après concours ; les autres, « les élèves étrangers fonctionnaires » sont admis sans concours par décision ministérielle, sur demande présentée par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères et soumise à l'agrément des représentants diplomatiques de l'Etat intéressé ; les troisièmes, « les auditeurs libres étrangers », sont admis sur demande apostillée par le représentant de leur gouvernement à Paris. A l'Ecole des Chartes les étrangers sont admis sans examen et classés hors rang ; s'ils obtiennent le diplôme d'archiviste paléographe, ils sont exclus des avantages attachés tant au titre d'élève qu'au diplôme lui-même. A l'Ecole centrale, en vertu du décret du 24 mars 1824 les étrangers sont admis aux mêmes conditions que les nationaux ; ils peuvent en outre sous certaines conditions être autorisés à suivre les cours de l'école en qualité d'auditeurs.

Les étrangers sont enfin exclus des écoles dont la mission unique consiste à former des fonctionnaires, telles que l'Ecole normale supérieure ou des écoles militaires qui pourvoient au recrutement des officiers des armées de terre et de mer ; néanmoins ils sont quelquefois autorisés exceptionnellement à prendre part aux concours et à l'enseignement de ces écoles à titre étranger sans pouvoir prétendre aux grades qui sont le couronnement des études poursuivies dans ces écoles par les Français (Voir par exemple les décrets des 13 mars 1894 et 1^{er} février 1921 pour l'Ecole Polytechnique).

En fait, le nombre des étrangers qui fréquentent nos établissements d'enseignement supérieur ne cesse de s'accroître ; c'est ainsi que l'effectif des étudiants étrangers inscrits aux Facultés de l'Université de Paris est passé de 3.631 en 1913 à 4.211 en juillet 1925 et à 5.734 en juillet 1926 (Discours de M. Lapie, recteur de l'Université de Paris le 6 novembre 1926. *Revue internationale d'enseignement*, n° du 15 janvier-février 1927). Les accords en vue de l'échange du personnel enseignant mentionnés *supra* (p. 149) prévoient d'ailleurs expressément l'échange des étudiants entre les pays contractants. La fréquenta-

tion des établissements d'enseignement supérieur est même encouragée par le législateur puisque la loi du 10 août 1927 abrège de trois à un an le délai de naturalisation pour les étrangers qui « ont acquis des diplômes délivrés par les facultés françaises ». Signalons, pour en terminer avec l'enseignement supérieur, que les universités ont reçu du décret du 26 juin 1918 le pouvoir de décerner le titre de docteur honoris causa aux étrangers qui en paraissent dignes « en raison de services éminents rendus aux Sciences, aux Lettres ou aux Arts, à la France ou à l'Université ». Ce diplôme qui, aux termes mêmes de l'art. 7 du décret, est un titre honorifique, et non un grade, qui partant ne confère à son titulaire aucun des droits attribués au grade de docteur, est à rapprocher de l'institution des membres correspondants de l'Institut, dont il a été traité *supra* (p. 149). Dans l'un et l'autre cas, il y a même attache nominale à un corps savant d'étrangers dont les mérites justifient cette distinction.

Quant à l'enseignement technique il est subordonné au paiement d'une rétribution ; rien ne s'oppose donc à ce qu'il soit ouvert aux jeunes étrangers. Mais la loi du 25 juillet 1919, article 38 prévoit que dans certaines communes, des cours professionnels gratuits pourront être déclarés obligatoires « pour les jeunes gens et jeunes filles âgés de moins de 18 ans qui sont employés dans le commerce et l'industrie soit en vertu d'un contrat écrit d'apprentissage soit sans contrat » ; cette obligation pèse-t-elle sur les jeunes étrangers ? L'utilité de l'enseignement technique, aussi bien pour ceux qui le reçoivent en raison de l'accroissement de science professionnelle qu'il leur procure, que pour la collectivité en raison de l'heureuse influence qu'il exerce sur la production nationale s'accorde avec les termes très généraux de la loi de 1919 pour faire comprendre les jeunes étrangers parmi les personnes auxquelles s'applique l'obligation.

5° LA PRÉVOYANCE SOCIALE

L'existence humaine est exposée incessamment à mille risques : l'invalidité, la maladie, la vieillesse, et la mort ; ces risques sont particulièrement redoutables pour les classes pauvres de la population, c'est-à-dire pour celles qui vivent exclu-

sivement du produit de leur travail manuel. Aussi les démocraties modernes tendent-elles de plus en plus à préserver les classes pauvres contre les conséquences fâcheuses de ces risques par le moyen d'institutions publiques basées sur la notion de prévoyance obligatoire et secourue. L'Etat a obligé les travailleurs à consacrer une faible partie de leurs ressources actuelles à une assurance contre les risques futurs qui peuvent les atteindre ; il a encouragé cette prévoyance en imposant aux employeurs de participer à l'effort de leurs salariés, et en y participant lui-même. La législation française en la matière concerne principalement les retraites ouvrières.

a) *Régime général des retraites ouvrières.* — La loi du 5 avril 1910 qui a institué un régime général de retraites prévoit deux systèmes d'assurance : l'assurance obligatoire pour le salarié, l'assurance facultative pour le travailleur non salarié dont le gain est modeste, tel que l'artisan, le boutiquier, le cultivateur. Dans l'assurance obligatoire, le salarié est tenu d'opérer des versements, son patron est astreint à des versements analogues, moyennant quoi le salarié a droit à 60 ans à une pension viagère augmentée d'une importante allocation de l'Etat. Dans l'assurance facultative, le travailleur opère des versements annuels dans les limites d'un minimum et d'un maximum et il bénéficie d'une allocation annuelle de l'Etat égale à la moitié de ses versements. Quelle est la situation de l'étranger au regard de cette législation ? A première vue il semblerait équitable de l'assujettir à l'assurance obligatoire, c'est-à-dire de lui imposer des versements personnels en vue de la retraite et de le faire bénéficier également comme les nationaux des contributions patronales qui ne sont dans le fond qu'un salaire différé, mais de l'écarter des allocations budgétaires qui reposent évidemment sur une base solidariste. La législation française n'a pas traduit ses vues dans son œuvre qui, partant, laisse à désirer sous le rapport de la cohérence.

Les salariés étrangers travaillant en France sont soumis à la loi au même titre que les salariés français, en vertu de l'article 11 ; la jurisprudence décide même qu'il n'est pas nécessaire que l'étranger réside en France dès l'instant qu'il vient y travailler (Cass., 17 février 1913) ; en effet si l'article 1^{er} du règlement

d'administration publique du 25 mars 1911 prévoit la tenue dans chaque commune de deux listes de personnes « y résidant », il n'y a pas lieu de s'arrêter aux termes dudit décret qui n'a pu valablement imposer une condition de résidence dont le principe n'est écrit nulle part dans la loi ; la solution présente un intérêt considérable pour les nombreux travailleurs étrangers qui dans la zone frontière viennent quotidiennement travailler sur notre territoire, tout en gardant leur résidence dans leur pays d'origine. Mais si le salarié étranger travaillant en France est tenu d'opérer les versements prescrits par la loi il ne bénéficie ni de la contribution patronale ni de l'allocation de l'Etat. Il n'en résulte pas d'ailleurs que le patron qui emploie des étrangers soit libéré de toute obligation ; s'il en était ainsi, en effet, notre législation constituerait une prime à l'emploi des étrangers au détriment de nos nationaux ; le patron est donc tenu de verser la contribution correspondante aux salariés étrangers au fonds de réserve des organismes de l'assurance. La législation primitive contenait toutefois à cet égard une inégalité fâcheuse entre français et étrangers ; lorsque l'ouvrier continue son travail après la liquidation de sa retraite, le patron doit continuer à verser sa contribution ; mais le paragraphe 4 de l'article 11 de la loi du 5 avril 1910 n'édicteait cette prescription qu'à l'égard du patron employant des salariés français ; c'est la loi du 17 août 1915 qui a rétabli sur ce point l'égalité nécessaire entre l'emploi des Français et l'emploi des étrangers.

En vertu de l'article 11 de la loi du 5 avril 1910 l'étranger a droit aux contributions patronales et aux allocations budgétaires lorsqu'un traité passé avec son pays d'origine garantit à nos nationaux des avantages équivalents. Le traité franco-italien du 15 avril 1904, le premier, dans son article 1^{er} § 6, prévoyait par anticipation des accords sur les retraites, mais sans réciprocité pour la participation de l'Etat. Depuis lors les traités passés avec l'Italie, la Pologne, la Belgique, le Luxembourg et la Sarre ont stipulé l'égalité absolue des ressortissants de ces Etats avec nos nationaux.

Quant à l'assurance facultative il semble bien résulter de la législation actuellement en vigueur qu'elle est réservée exclusivement aux Français. Dans la loi du 5 avril 1910, ne figure aucune

disposition analogue à l'article 11 qui étend l'application de l'assurance obligatoire aux étrangers ; dès lors c'est très régulièrement que le règlement d'administration publique du 25 mars 1911 a prévu l'inscription sur la liste des assurés facultatifs des seuls français.

Signalons enfin que l'étranger naturalisé n'a droit à l'allocation budgétaire ou à l'allocation d'assistance prévue par l'article 7 et ne peut même adhérer à l'assurance facultative que s'il est naturalisé avant l'âge de 50 ans (loi du 5 avril 1910, art. 40).

b) *Régimes spéciaux de retraites.* — La législation générale sur les retraites ouvrières et paysannes n'a pas fait disparaître les législations spéciales qui régissaient auparavant certaines professions particulièrement favorisées ; elle n'a même pas fait obstacle, au moins dans un cas, à l'élaboration d'une nouvelle législation spéciale. Les travailleurs qui bénéficient ainsi d'un statut particulier sont les marins, les mineurs et les employés de chemins de fer.

En ce qui concerne les marins, l'équipage des navires de commerce comprend obligatoirement, jusqu'à concurrence des 3/4, des inscrits maritimes ; les inscrits maritimes étant nécessairement français la question du statut de l'étranger ne saurait se poser à leur égard. Il convient de signaler toutefois, à ce sujet, une situation qui n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif. Si, en principe, conformément à la loi du 3 Brumaire an IV, nul ne peut être inscrit maritime qu'à la condition d'être français, en fait de nombreux étrangers furent inscrits au XIX^e siècle sur les registres de la marine ; d'abord par application de l'arrêté des consuls du 14 Fructidor an VIII qui englobait dans l'inscription maritime les étrangers ayant épousé une Française, puis sans fondement légal, toutes les fois que l'étranger s'engageait à se soumettre aux mêmes obligations que le national ; les étrangers ainsi inscrits bénéficiaient des pensions servies par la Caisse des invalides de la marine. Il n'a été mis fin à cette pratique que par la loi du 11 avril 1881 qui a interdit d'une façon générale aux étrangers d'effectuer les versements à la Caisse des invalides.

Mais l'administration de la Marine en vertu d'une circulaire du 27 octobre 1881 avait admis les étrangers à faire compter

les services antérieurs à la promulgation de la loi du 11 avril 1881, s'ils se faisaient ultérieurement naturaliser. Que fallait-il décider pour les services compris entre 1881, et la date de la naturalisation. La question se posa en 1905 et l'administration de la marine la résolut en écartant de la liquidation des pensions les services dont il s'agit. Le Conseil d'Etat se prononça dans le même sens par un avis en date du 6 décembre 1905 ; la haute assemblée alla même plus loin que le ministre de la Marine en écartant formellement de la liquidation des pensions les services antérieurs à la naturalisation ; cette thèse qui trouvait un appui solide dans cette circonstance qu'en vertu de la législation en vigueur aucun étranger n'avait pu être régulièrement inscrit fut confirmée par un arrêt du 6 avril 1906 (« Di Costanzo »). Cette solution quelle que fut sa logique, n'en causait pas moins un préjudice sérieux à un grand nombre de marins résidant en Corse ou en Algérie, et c'est pour parer à cet inconvénient que le Parlement vota la loi du 30 juillet 1907 dont l'article unique eut ainsi conçu : « Pour la liquidation des pensions dites demi-solde ou dérivées de la demi-solde des inscrits maritimes d'origine étrangère ou de leurs veuves, il est tenu compte dans le calcul des trois cents mois de navigation exigés, du temps d'embarquement, antérieur à la naturalisation pendant lequel l'intéressé a effectué des versements à la caisse des invalides. » Par application de ce texte les inscrits maritimes ou naturalisés peuvent faire entrer en compte pour la liquidation de leur pension les services accomplis antérieurement à 1881 ; et même pour les inscrits algériens, antérieurement à 1898, car c'est seulement à cette date que la pratique administrative a étendu à l'Algérie l'application de la loi de 1881. La loi du 30 juillet 1907 a été depuis lors remplacée par l'article 33 de la loi du 14 juillet 1908 qui a d'une part ajouté les orphelins à la liste des bénéficiaires éventuels de pensions, qui a d'autre part, imposé la condition restrictive d'une navigation sur un bâtiment français.

Quant aux agents du service général qui peuvent comprendre des étrangers dans la limite du quart de l'effectif total de l'équipage, la loi du 14 juillet 1908 prévoit pour eux la constitution obligatoire de retraites, mais elle ne s'applique qu'aux seuls agents

de nationalité française ; l'article 16 de la loi dispose toutefois que les armateurs ou propriétaires de bâtiments qui emploient des marins étrangers sont tenus de verser à la Caisse des invalides une prestation égale à 8 % des salaires ; l'exposé des motifs de la loi a excellemment dégagé le fondement de cette obligation : « les étrangers peuvent être admis sur les bâtiments français pour un quart en ce qui concerne l'équipage. Il était dès lors, indispensable, sous peine d'offrir une véritable prime à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, d'astreindre les armateurs qui y ont recours à un prélèvement d'une somme de 8 % représentant non seulement la prestation qu'ils auraient dû acquitter pour le compte de français, mais aussi le montant du versement dont l'étranger lui-même est dispensé, ce qui lui permet d'accepter un salaire moindre. »

Les marins bénéficient encore d'un régime spécial d'indemnisation pour les accidents dont ils peuvent être victimes à l'occasion de leur travail ; tel est l'objet de la loi du 29 décembre 1905 qui a institué la « Caisse de prévoyance de marins français ». Cette caisse est alimentée par des prélèvements imposés aux marins et aux armateurs ainsi que par une subvention de l'Etat. Elle comprend obligatoirement l'ensemble des inscrits maritimes et du personnel non inscrit. Par suite les étrangers bénéficient de l'affiliation à la Caisse, dans la mesure où ils peuvent figurer dans l'une ou l'autre catégorie de ce personnel. Or les étrangers peuvent faire partie du personnel non inscrit de la marine marchande ; ils peuvent même faire partie de l'inscription maritime, en ce sens que l'enfant né en France de parents étrangers qui n'y sont pas nés eux-mêmes et qui est ainsi étranger jusqu'à sa majorité a pleine aptitude pour être inscrit provisoirement sur les registres de l'inscription maritime. En conséquence le Conseil d'Etat a très justement décidé que les parents étrangers d'un enfant inscrit dans ces conditions ont droit aux secours voyageurs prévus par la loi du 29 décembre 1905 (1^{er} juillet 1910 « Casaroli »). A la vérité l'arrêt a été rendu par application de la loi du 21 avril 1898, mais la solution qu'il donne conserve toute sa valeur sous l'empire de la loi du 29 décembre 1905, dont l'article 1^{er} est conçu dans les mêmes termes que l'article 1^{er} de la loi du 21 avril 1898. Signalons, pour en ter-

miner avec le régime des marins, que le traité franco-italien de 1919, dans son article 23, a prévu l'application future aux marins italiens embarqués sur les navires français du régime de retraites dont bénéficient les marins français.

Les ouvriers mineurs jouissent, depuis 1894, d'un système d'assurance-vieillesse obligatoire; l'organisation de cette assurance a été remaniée par la loi du 25 février 1914, qui a institué une Caisse autonome des retraites des ouvriers mineurs. La question du statut des étrangers présente en l'occurrence un intérêt de premier ordre à raison du nombre considérable d'étrangers employés dans les mines. Cette législation particulière est calquée, peut-on dire, sur celle des retraites ouvrières. Le mineur étranger est assimilé au français mais il ne bénéficie ni des versements patronaux, ni des contributions budgétaires, sauf convention contraire; une convention en ce sens a été conclue avec la Belgique le 14 février 1921, une autre est en préparation avec la Pologne.

En ce qui concerne le personnel des chemins de fer, il convient de distinguer entre les agents des grands réseaux d'intérêt général et les agents des réseaux secondaires d'intérêt général et des réseaux d'intérêt local. Les premiers bénéficient des dispositions de la loi du 21 juillet 1909 mais les Compagnies n'employant pas d'étrangers dans la pratique, la question de leur statut ne saurait se poser. Les autres agents sont soumis à la loi du 22 juillet 1922 qui prévoit l'affiliation obligatoire au régime de retraites qu'elle institue. La loi du 22 juillet 1922 a créé une caisse autonome de retraites alimentée par un prélèvement sur les salaires, par des versements des compagnies et par une contribution de l'Etat. En l'absence de toute disposition législative expresse étendant l'application de la loi aux ouvriers étrangers et quelle que fut la généralité des termes employés, notamment dans les articles 1^{er} et 5, il était permis de se demander si la loi était applicable à ces agents. Le doute a été levé par la loi du 23 août 1923 qui a formellement étendu les dispositions de la loi du 22 juillet 1922 aux agents de nationalité étrangère. Cette assimilation est assortie de la réserve habituelle en matière de prévoyance sociale. L'Etat ne contribue à la constitution des retraites pour les agents étrangers que si les traités passés avec

leur pays d'origine garantissent à nos nationaux des avantages équivalents. La loi prévoit qu'à défaut de tels traités la pension de l'intéressé sera réduite dans une proportion qui est déterminée suivant des règles compliquées : « à défaut de tels traités les pensions acquises en exécution des dispositions des articles 13, 14, 15, 16 et 18 seront réduites pour les agents de nationalité étrangère d'une fraction égale à la moyenne arithmétique du rapport pendant les années de service des intéressés entre les versements exécutés par l'Etat au compte des agents de nationalité française et la totalité des versements alimentant la caisse autonome ». En outre les agents étrangers sont exclus du bénéfice des dispositions transitoires prévues par l'article 19 de la loi du 22 juillet 1922, au profit des agents admis à la retraite avant que la Caisse ait pu fonctionner normalement.

c) *Retraites mutualistes*. — L'assurance facultative contre la vieillesse est principalement représentée par les pensions de retraite des sociétés de secours mutuels. Ces pensions tantôt sont servies sur le fond commun des sociétés, tantôt sont constituées sur livrets individuels ; l'Etat accorde dans ce but aux sociétés approuvées et aux sociétés reconnues d'utilité publique d'importantes subventions, en vertu de l'article 26 de la loi du 1^{er} avril 1898, modifié par la loi du 15 août 1923. Mais, les subventions de l'Etat en vue de la retraite par livret individuel ne profitent aux étrangers que « lorsque leur pays d'origine a garanti, par un traité, des avantages équivalents à nos nationaux », ce qui est le cas notamment pour les sujets italiens et polonais. Par contre, les pensions servies sur le fond commun peuvent être accordées aux étrangers dans les mêmes conditions qu'aux français, pourvu toutefois qu'ils résident en France. Cette différence de régime s'explique aisément : tandis que la subvention de l'Etat en vue de la retraite par le livret individuel est allouée à telle personne nominativement désignée, la subvention de l'Etat au fond commun est accordée nécessairement *in globo* sans qu'il soit possible de faire état de la nationalité des bénéficiaires éventuels de pensions.

d) *La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*. — Enfin la législation sur les retraites ouvrières n'a pas fait disparaître, elle a même utilisé une institution assez ancienne qui a

rendu d'éminents services, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Cette caisse créée par la loi du 10 juin 1858 et réorganisée par la loi du 20 juillet 1886 a pour but la constitution de pensions de retraite par des versements capitalisés à des taux particulièrement avantageux. Les étrangers sont admis à bénéficier de la Caisse ; la loi du 20 juillet-1^{er} juin 1853 n'autorisait primitivement les étrangers à faire des versements à la Caisse qu'à la condition qu'ils eussent été admis à fixer leur domicile en France ; cette restriction a été supprimée par la loi du 12 juillet 1861, article 3, dont les termes ont été reproduits par la loi du 28 juillet 1886, article 14. Toutefois conformément à l'esprit général de notre législation en matière de prévoyance sociale, l'étranger est exclu des bonifications qui, en vertu de l'article 11 de la loi, sont accordées sous certaines conditions : « en cas de blessures graves ou d'infirmité prématurée ».

Signalons à ce sujet que des traités conclus avec la Belgique et l'Italie ont mis les ressortissants de ces Etats demeurant en France sur un pied d'égalité avec les Français au sujet des versements aux caisses d'épargne et à la Caisse d'Epargne postale et qu'ils ont surtout organisé le transfert des fonds d'un pays à l'autre.

e) *Le régime des trois départements d'Alsace et de Lorraine.* — Dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, fonctionne le régime dit « des assurances sociales », qui tend non seulement à la constitution de retraites pour la vieillesse, mais à l'assurance contre les risques de maladie et d'invalidité. Ce régime s'applique à tous les individus résidant sur le territoire des 3 départements, quelle que soit leur nationalité. Toutefois les étrangers qui cessent de résider en Alsace ou en Lorraine ne bénéficient plus des pensions servies par application de cette législation, sauf accord diplomatique contraire ; des accords de ce genre ont été passés à la suite de la guerre avec l'Allemagne en vue de ne pas faire perdre le bénéfice de la législation des assurances sociales aux étrangers qui s'établissent dans les contrées limitrophes. En outre, les ressortissants italiens peuvent toujours se prévaloir du traité italo-allemand du 16 juillet 1912 qui est demeuré en vigueur dans les trois départements retrouvés ; et les sujets sarrois bénéficient du

traité d'assimilation du 27 mai 1926. Par ailleurs la loi du 27 juillet 1927 qui a accordé à l'Union des caisses minières d'Alsace et de Lorraine une contribution annuelle de l'État équivalente aux charges qui résulteraient pour lui de l'affiliation des ouvriers ou employés des mines assurés auprès de ladite caisse aux retraites ouvrières ou paysannes, a réservé le bénéfice de ses dispositions « aux mineurs ayant la qualité de Français ou appelés en vertu d'un traité de réciprocité à bénéficier des avantages accordés aux assurés français » ; les mineurs italiens et allemands bénéficient donc des dispositions de la loi par application des deux traités précités.

3° L'aptitude à la jouissance privative du domaine public et du domaine privé.

A la question de l'aptitude des étrangers à bénéficier des services publics, se rattache la question de l'aptitude à la jouissance du domaine public et du domaine privé. Il ne peut d'ailleurs y avoir de question que pour la jouissance privative, la jouissance normale du domaine public, telle qu'elle se manifeste par la circulation ou le stationnement faisant partie nécessairement des droits de tous les individus résidant sur le territoire.

La jouissance privative du domaine public résulte de concessions d'occupation temporaire qui revêtent les formes les plus diverses selon la nature du domaine envisagé. Rien ne s'oppose à ce que ces concessions qui tendent essentiellement à l'utilisation économique du domaine puissent être accordées aux étrangers, qu'il s'agisse de concessions sur les rivages de la mer ou sur les cours d'eau navigables, de concessions de cimetière, de permissions de voirie. Il est même admis que si les concessions de cimetière sont en principe payantes, un Conseil municipal peut, à titre d'hommage public, accorder une concession gratuite, pour la sépulture d'un étranger. Quant aux enseignes qui constituent dans les grandes villes une des principales sources de permission de voirie les étrangers ne sont nullement tenus de les rédiger en français et, s'il a été souvent question de taxer les enseignes rédigées en langue étrangère, qu'elles émanent ou non

d'ailleurs d'étrangers, le législateur n'a pas encore donné sa sanction à ces projets.

La jouissance privative du domaine privé se présente essentiellement sous la forme de la jouissance des communaux. Les communaux, qui se composent principalement de bois, ne sont ni des dépendances du domaine public, ni des propriétés indivises, ce sont des biens dont la jouissance appartient non à la commune envisagée comme personne morale, mais aux habitants pris collectivement. Les conditions de jouissance sont réglées, en ce qui concerne les bois, par le Code forestier ; en ce qui concerne les autres biens, par le conseil municipal. Il tombe sous le sens que le droit de jouissance ne saurait appartenir qu'aux individus ayant avec le groupement communal une attache sérieuse et il est admis aujourd'hui que seuls peuvent prétendre à la jouissance les individus domiciliés. Telle est la solution qui est d'ailleurs donnée en termes formels pour le principal des droits d'usage, l'affouage, par l'article 105 du Code forestier.

Dès lors quelle doit être la situation de l'étranger à ce point de vue ? La question a été très longtemps controversée. La doctrine de l'exclusion complète des étrangers a été formulée dans un avis du Conseil d'Etat du 18 juillet 1810 et dans deux arrêts des 4 avril et 18 novembre 1846. La jurisprudence judiciaire, se prononçant en sens contraire, a décidé que l'étranger pouvait être considéré comme ayant un domicile suffisant même en dehors de toute admission par décret (Cass, 11 mai 1838, 31 décembre 1862, 1^{er} juillet 1867, 22 février 1869). La question est aujourd'hui définitivement tranchée : en effet la loi du 1^{er} juillet 1874 dont les dispositions ont été reproduites à peu près textuellement sur ce point par la loi du 23 novembre 1883, décide, au sujet du droit d'affouage, que « les étrangers qui rempliront les conditions ci-dessus indiquées ne pourront être appelés au partage qu'après avoir été autorisés conformément à l'article 13 du Code civil à établir leur domicile en France » ; il est, par ailleurs, généralement admis que la même règle doit être appliquée aux droits autres que l'affouage. La suppression de l'admission à domicile par la loi du 10 août 1927 va avoir pour conséquence de priver dans l'avenir l'étranger du droit qui lui était ainsi reconnu.

Signalons toutefois qu'en tout état de cause, demeurent maintenus les droits de pâturage qui appartiennent aux habitants de certaines communes espagnoles sur les communaux de communes françaises voisines de la frontière. Ces droits qui remontent à une époque très reculée ont été longtemps régis exclusivement par des coutumes orales, parfois à titre exceptionnel par des actes écrits tels que la fameuse sentence arbitrale de 1375 au sujet des habitants de Baretous et de Roncal ; ils sont aujourd'hui consacrés expressément par des conventions diplomatiques (traités de Bayonne du 2 décembre 1856, du 28 décembre 1858).

A la législation des biens communaux se rattache celle des varechs ou goëmons ; contenue primitivement dans des textes remontant à l'Ancien régime, elle est aujourd'hui inscrite dans les décrets du 8 février 1868 et du 28 janvier 1890. Il y a lieu de distinguer les goëmons de rives, les goëmons qui sont en mer, et les goëmons épaves : la récolte des goëmons appartenant aux deux dernières catégories est libre : seule la récolte des goëmons de rives, c'est-à-dire des goëmons qui tiennent au sol et qu'on peut atteindre du pied aux basses mers d'équinoxe est soumise à réglementation. Les étrangers admis à domicile sont placés sur un pied d'égalité avec les Français. Ils ont donc droit à la récolte du varech, pourvu qu'ils remplissent les conditions imposées aux Français, c'est à dire qu'ils résident dans la commune depuis six mois ou qu'ils soient propriétaires dans les communes du littoral de terres cultivées, de 15 ares au moins, exploitées par eux. Ici encore l'étranger a perdu son droit du fait de la loi du 10 août 1927.

4° L'étranger et la responsabilité de la puissance publique.

a) *Généralités.* — Si le fonctionnement des services publics se traduit normalement par des avantages directs ou indirects pour les individus considérés aussi bien dans leur ensemble qu'isolément, il n'en laisse pas moins parfois de leur porter préjudice. La réparation des dommages ainsi causés est assurée dans notre droit grâce à l'extension sans cesse grandissante

que prend la notion de responsabilité de la puissance publique. Cette responsabilité peut être mise en jeu non seulement en cas de faute du service public, mais en cas d'enrichissement sans cause du patrimoine administratif et même, dans le dernier état de la législation et de la jurisprudence, en cas de simple charge excessive imposée à un individu par le fonctionnement normal du service. Peut-elle être invoquée par les étrangers ?

Les deux premiers cas de responsabilité : faute du service, enrichissement sans cause du patrimoine administratif ne sauraient donner lieu à difficulté. La responsabilité de la puissance publique dérive en effet alors d'un fait de l'administration dont, en équité, elle doit réparation, quel que soit l'état civil de la personne qui a subi le dommage et quelle que soit notamment sa nationalité. Aussi bien la jurisprudence n'a-t-elle jamais établi la moindre distinction à cet égard entre le national et l'étranger, pas plus que les textes législatifs d'ailleurs assez rares qui sont intervenus en la matière : lois sur les dommages résultant de travaux publics, sur les fautes commises dans le service des postes, sur les dommages résultant d'exercices de tir...

Par contre, dans le troisième cas, la responsabilité de la puissance publique dérive de la notion de risque social. Elle repose donc sur un principe solidariste qui semble devoir être restreint dans son application aux nationaux. Mais il convient de distinguer entre les dommages causés par le fonctionnement du service à un individu déterminé et les dommages causés à tout un ensemble d'individus rentrant dans la même catégorie juridique. Les dommages qui n'atteignent qu'un individu isolé résultent généralement d'un fait accidentel dont les conséquences fâcheuses doivent être réparées, en équité, quelle que soit la nationalité de la personne qui a subi le dommage ; comme l'intérêt des finances publiques ne saurait, par ailleurs, s'y opposer, l'indemnisation de l'étranger est admise dans cette hypothèse. Il est même assez piquant de constater que l'un des principaux arrêts par lesquels le Conseil d'Etat a proclamé le principe de la responsabilité de l'Etat, en l'occurrence, l'arrêt « Couitéas » du 27 novembre 1923 a été rendu sur une requête formée par un sujet étranger.

Quant aux dommages qui atteignent toute une catégorie d'individus, ils résultent généralement d'un ensemble d'événements qui ont le caractère d'événements de force majeure. L'obligation de la puissance publique à l'égard des étrangers dans ce cas doit donc être entendue plus strictement si l'on considère surtout les charges importantes qui pourraient résulter pour les finances publiques de l'assimilation aux nationaux. C'est de ces dernières considérations que s'est inspiré le législateur pour la réparation des dommages causés par la guerre, comme va le démontrer l'étude des diverses législations récentes intervenues en la matière.

b) *Les pensions de guerre.* — La réparation des dommages corporels causés aux militaires pendant leur présence sous les drapeaux, dommages résultant sinon uniquement, du moins le plus souvent, des hostilités, dérive de considérations d'équité qui ont paru particulièrement pressantes au lendemain de la grande guerre ; la législation sur la matière a été entièrement refondue par la loi du 31 mars 1919 qui a institué des pensions au profit des militaires eux-mêmes atteints d'infirmités permanentes ou temporaires, de leurs veuves et de leurs enfants ainsi que des allocations au profit de leurs ascendants. Les principes de justice qui sont à la base de la nouvelle législation commandaient d'en étendre le bénéfice aux militaires étrangers et à leurs ayants-droit. En ce qui concerne les droits des militaires eux-mêmes, de leurs veuves et de leurs enfants, l'article 43 de la loi du 31 mars 1919 dispose : « les militaires à titre étranger ont les mêmes droits à pension que les militaires français, sauf dans le cas où ils participent à un acte d'hostilité contre la France. Toutefois le droit à pension n'est réversible que si l'intéressé a épousé une Française » ; cette dernière restriction se justifie difficilement, car l'équité exigerait que le droit né dans la personne du militaire se transmette à ses ayant-cause, quelle que fût leur nationalité.

En ce qui concerne les ascendants, la loi du 31 mars 1919 s'était montrée plus parcimonieuse, puisque son article 28 posait le principe de l'exclusion des ascendants étrangers, en y apportant une seule exception. Aux termes de cette disposition, les ascendants devaient, pour avoir droit à pension, justifier « qu'ils étaient de nationalité française à moins qu'il ne s'agisse d'une mère résidant en France ayant perdu antérieurement à la mort

de son fils sa qualité de française par suite de son mariage avec un sujet d'une nation neutre ou alliée, père de son fils, décédé ». En faveur de cette exclusion M. Lugol rapporteur avait déclaré à la Chambre : « Parmi les étrangers qui ont servi en France, les uns appartenaient à des nations alliées, c'était des hommes qui sans doute n'avaient pu rejoindre leurs drapeaux. Pour ceux là, j'ignore si leurs ascendants ont, d'après leur législation, droit à des secours ou à des allocations, mais ils pourront les réclamer à leur gouvernement. Les autres appartiennent à des nations dont certaines étaient nos ennemies, car nous avons dans la légion étrangère, par exemple, un grand nombre d'Allemands engagés dont les parents sont par conséquent de nationalité allemande. La commission a considéré qu'il y aurait quelque chose de choquant à penser aux ascendants de ces hommes auxquels nous sommes reconnaissants d'être venus sous les drapeaux français mais auxquels nous ne devons rien. Voilà la raison qui nous a fait admettre ce paragraphe, qui n'exclut pas le droit de la veuve et des enfants de ces soldats ». Quant à l'exception relative à la mère ayant perdu la qualité de française par son mariage avec un sujet neutre ou allié père de son fils décédé, elle avait été introduite dans la loi à la suite d'un amendement de M. Lafont, député. M. de Castelnau avait même proposé de reconnaître le droit à l'allocation à toute mère étrangère, afin de ne pas écarter du bénéfice de la loi les mères ressortissantes de certaines nationalités qui ne sont ni alliées ni neutres, telle que la nationalité polonaise, mais le sous-secrétaire d'Etat de la guerre ayant donné l'assurance que le Gouvernement engloberait dans les termes de neutres ou alliés tous les gouvernements, avec lesquels nous vivons sur un pied d'amitié, que nous avons reconnus, près desquels nous avons des représentants et qui ont été entendus à la conférence de la Paix, M. de Castelnau avait retiré son amendement.

Le régime établi par la loi du 31 mars 1919 a été une première fois modifié par la loi du 28 juillet 1921. Cette loi, renversant le principe posé en 1919, a admis les ascendants étrangers au bénéfice des allocations sous trois conditions : qu'ils aient établi leur résidence sur le territoire français antérieurement au 2 août 1914, qu'ils ne soient pas actuellement ressorti-

sants de l'une des nations en guerre avec la France de 1914 à 1919, qu'ils ne soit pas bénéficiaires d'une allocation d'ascendant servie par un gouvernement étranger. En exigeant la première condition, le législateur avait voulu « que l'allocation fût réservée aux parents étrangers qui avaient eux-mêmes manifesté par leur installation définitive en France leurs sentiments d'affection pour elle et que cette manifestation fût antérieure à l'événement qui leur a donné droit à cette allocation. » Par ailleurs, il avait semblé choquant que l'Etat versât une allocation à l'ascendant ressortissant d'un pays ex-ennemi qui devait porter la responsabilité du décès du militaire; de là, la 2^e condition qui avait notamment pour effet d'exclure du bénéfice de l'allocation la mère remariée à un sujet ennemi qui avait perdu la nationalité française par suite de son mariage. Quant à la troisième condition, elle dérivait tant de raisons de convenance que des difficultés pratiques qu'aurait fait naître le cumul d'allocations émanant de deux Etats différents. Les termes de la disposition légale étaient absolus : il ne suffisait donc pas que l'ascendant ne touchât pas d'allocation pour le fils en cause, il fallait qu'il ne touchât d'un gouvernement étranger aucune allocation pour aucun enfant (Valentino, *Les allocations aux ascendants*, p. 36). Mais il résultait de la combinaison de la loi du 28 juillet 1921 et de l'article 28 de la loi du 31 mars 1919 que la mère étrangère résidant en France, ayant perdu antérieurement à la mort de son fils, sa qualité de française par suite de son mariage avec un sujet d'une nation alliée ou neutre pouvait valablement cumuler l'allocation d'ascendant qui lui était servie par la France avec celle qui lui était servie par un gouvernement étranger.

Tout récemment, l'article 54 de la loi du 9 décembre 1927, par « un acte de générosité et de justice » (rapport Chéron au Sénat, annexe 600, 24 nov. 1927), a étendu considérablement les droits des ascendants étrangers. Ceux-ci sont désormais admis au bénéfice de la pension — qui a été substituée à l'ancienne allocation — à condition qu'ils résident en France, s'ils sont actuellement ressortissants de l'une des nations en guerre avec la France de 1914 à 1919, et qu'ils ne soient pas bénéficiaires d'une allocation d'ascendant servie par un gouvernement étranger. Ainsi, pour les ascendants étrangers non ressortissants de l'une

des nations en guerre avec la France de 1914 à 1919, la condition de résidence en France a été supprimée; en outre le droit à pension a été ouvert aux ascendants ressortissants de l'une des nations en guerre avec la France, sous condition de résidence.

Le point de départ de l'allocation est la date fixée par l'article 30 de la loi du 31 mars 1919 pour les pensionnés français; par suite l'ouverture du droit des ascendants, bénéficiaires de la loi du 28 juillet 1921 doit remonter au delà de la promulgation de la dite loi; c'est ce qui a été affirmé par M. Des Rotours rapporteur à la Chambre (31 juillet 1920, annexe n° 1502, *Journal officiel* du 23 novembre 1920, page 2247), et ce qui a été jugé par le Conseil d'Etat (*D. H.*, 1925, page 271).

La législation sur les pensions de guerre a été complétée par la législation sur les pupilles de la nation, qui s'analyse en la prise en charge matérielle et morale par la collectivité des orphelins dont le père ou le soutien de famille est mort au champ d'honneur. L'équité la plus élémentaire exigeait que le bénéfice de cette législation fut étendu aux enfants des militaires étrangers tués sous nos drapeaux. Aussi, l'article 30 de la loi du 27 juillet 1917 dispose-t-il : « Le bénéfice de la présente loi est étendu aux enfants des protégés et sujets français ainsi qu'aux enfants d'étrangers ayant contracté un engagement pour la durée de la guerre dans les armées de la France. Toutefois les dispositions concernant l'organisation de la tutelle ne leur seront appliquées que dans les limites où elles seront compatibles avec leur statut personnel. » La rédaction de ce texte est un peu fâcheuse, car elle laisse en dehors de son application les militaires étrangers qui ont servi sous nos drapeaux sans avoir contracté un engagement pour la durée de la guerre, par exemple les militaires de la légion étrangère engagés avant la guerre.

c) *Les dommages de guerre.* — La guerre a causé à la population civile des dommages d'ordre corporel et d'ordre matériel. Le principe de la réparation de ces dommages a été posé par l'article 1^{er} de la loi du 17 avril 1919, qui porte : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. » Conformément à ce principe, la loi du 24 juin 1919 a institué la réparation des dommages

corporels, la loi du 17 avril 1919 la réparation des dommages matériels. La loi du 24 juin 1919 s'applique exclusivement aux nationaux, ainsi qu'il résulte des termes de l'article 1^{er} ainsi conçu : « Tout Français ne se trouvant pas dans une des situations... » M. Chéron rapporteur au Sénat a fourni sur ce point les explications suivantes : « S'agissant d'une œuvre de solidarité nationale, on a justement pensé qu'elle ne devait pas s'étendre à d'autres qu'à nos ressortissants. Il appartient aux pays dont relèvent les autres victimes de la guerre mondiale de leur venir en aide, de même qu'ils viennent en aide, en pareil cas, aux militaires et marins appartenant à leurs armées et à leur flotte ». Il est permis de penser que cette conception manque de générosité.

En ce qui concerne la réparation des dommages matériels, la condition de l'étranger dérive des principes directeurs qui sont à la base de l'œuvre législative. Ces deux principes, c'est d'une part l'idée de solidarité nationale en vertu de laquelle les victimes de la guerre, pour ne pas être placées dans une situation d'infériorité par rapport aux citoyens épargnés par la tourmente doivent être indemnisés du préjudice qu'ils ont subi ; c'est, d'autre part, l'intérêt de la reconstitution économique du pays qui exige que les victimes de la guerre puissent reconstituer l'outillage économique si puissant dont étaient dotées en 1914 les régions libérées. Ces deux principes ont nécessairement une influence divergente sur le statut de l'étranger : l'idée de solidarité nationale conduit à écarter rigoureusement l'étranger du bénéfice de la législation, la notion de solidarité d'où découle celle d'un certain équilibre compensateur ne pouvant jouer qu'entre nationaux. Par contre, l'intérêt de la reconstitution économique milite en faveur de l'assimilation de l'étranger au national ; la collectivité est également intéressée à ce que les biens détruits soient reconstitués, que leurs propriétaires aient ou non la nationalité française. Ce choc d'idées contraires a abouti à un compromis. Le législateur a exclu en principe l'étranger du droit à réparation qu'il a créé au profit du national, mais il a réservé la possibilité d'accords diplomatiques tendant à assimiler, dans une mesure plus ou moins large, l'étranger au national.

L'article 3 § 4 de la loi du 17 avril 1919 dispose : « le droit à la réparation appartiendra aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de français a été retirée, dans les conditions déterminées par les traités à conclure entre la France et la nation à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou ces naturalisés. A titre purement conservatoire, les étrangers seront admis à faire constater et évaluer les dommages dont ils auront souffert. » Si la rédaction de ce texte peut laisser croire en l'apparence que le droit de l'étranger est la règle et son exclusion l'exception, il n'en n'est rien, au fond, puisque le droit de l'étranger est expressément subordonné à la conclusion d'accords diplomatiques. Il y a lieu dès lors d'envisager séparément le cas de l'étranger qui ne peut invoquer de convention diplomatique et le cas de celui qui peut en invoquer une.

L'étranger qui se trouve dans le premier cas n'a aucun droit (Commission supérieure, 27 décembre 1923), si ce n'est celui de procéder aux mesures conservatoires autorisées par la loi pour le cas où son droit serait ultérieurement reconnu. Encore faut-il qu'il ne s'agisse pas d'un étranger appartenant à l'une des nations ex-ennemies. En effet, bien qu'aucune disposition précise de la loi n'en ait ainsi décidé il est bien certain que son esprit général s'oppose à ce que les sujets des Etats ex-ennemis puissent en réclamer le bénéfice. La loi a pour objet d'assurer la réparation des dommages causés par la guerre, réparation qui a été mise par les traités de paix à la charge des Etats vaincus ; elle n'est que la traduction dans la législation interne de l'obligation qui pèse sur ces Etats. Il serait dès lors contraire à toute logique que les sujets desdits Etats pussent en retirer un bénéfice, si minime fût-il. Aussi la jurisprudence a-t-elle décidé que les sujets des nations ex-ennemies n'avaient pas qualité pour demander l'évaluation à titre conservatoire des dommages qu'ils auraient subis (Commission supérieure, 17 décembre 1923) ; mais il ne faut pas comprendre, parmi les sujets ex-ennemis les sujets des Etats qui, tout en faisant partie intégrante des Etats ennemis, ont acquis depuis lors leur indépendance, ce qui est le cas notamment des Tchécoslovaques et des Yougoslaves.

Les principales difficultés qui se présentent en la matière ont trait à la question de la nationalité des sociétés. La Commission

supérieure des dommages de guerre pour apprécier la nationalité d'une société ne s'attache pas seulement au critère ordinairement retenu par les Tribunaux, c'est-à-dire le siège social : elle examine avec minutie la nationalité de ses membres ; c'est ainsi que, par une décision du 3 août 1925, elle a dénié le droit à réparation à une société formée exclusivement entre étrangers appartenant à des pays neutres, nonobstant la nationalité française qui appartenait à la Société en tant que personne morale distincte de ses membres. Cette décision a été vivement critiquée comme battant en brèche la notion courante de personnalité des sociétés ; il est permis de penser qu'elle s'inspire de considérations d'un intérêt pratique indiscutable. Le critère habituel du siège social appliqué pour la détermination de la nationalité d'une société aboutirait à reconnaître le bénéfice de la loi à des Sociétés qui, françaises, en droit strict, ont en réalité, par la personnalité de leurs membres, un caractère étranger ; la décision est au surplus conforme à l'esprit général de la législation contemporaine qui tend à ne considérer comme sociétés françaises et à n'appeler au bénéfice des dispositions légales édictant des avantages en faveur des sociétés françaises que les sociétés qui par la qualité de leurs membres, voire même de leur personnel dirigeant, ont un caractère indiscutablement français (Lois du 31 juillet 1913, art. 26 sur les voies ferrées d'intérêt local, du 16 octobre 1919, art. 26 sur les forces hydrauliques, du 31 mai 1924, art. 5 sur la navigation aérienne).

Si l'étranger est ainsi exclu du droit à réparation ne peut-il pas toutefois acquérir ce droit par transmission ? En effet, les raisons qui s'opposent à ce que l'étranger puisse posséder à titre originaire un droit à indemnité perdent singulièrement de leur force dans le cas d'acquisition par transmission. La considération de la reconstitution économique ne peut que militer en faveur du droit de l'étranger ; quant à l'idée de solidarité nationale, il est tout à fait possible de soutenir qu'elle ne doit être prise en considération que s'agissant de déterminer le titulaire primitif du droit et qu'elle ne saurait faire échec ultérieurement au principe de la liberté des contrats. Ces considérations sont particulièrement fortes en cas de transmission à titre onéreux, puisqu'alors la transmission a généralement pour effet de

provoquer l'entrée en France de capitaux étrangers. Néanmoins il semble bien résulter des travaux préparatoires de la loi que le législateur a entendu, par l'article 3, exclure complètement l'étranger ; c'est ainsi que M. Puech rapporteur à la Chambre déclarait le 5 octobre 1916 : « notre loi n'admet pas les étrangers au nombre des bénéficiaires de l'indemnité. Quel que soit le chemin par lequel ils voudraient l'obtenir, elle leur sera refusée. Ils ne pourront y accéder que par les traités dont M. le Garde des Sceaux parlait tout à l'heure ». La jurisprudence se prononça en sens contraire, s'agissant tout au moins des cessions à titre onéreux et le législateur, ému des dangers qui pouvaient en résulter (au cas de transmission du droit à des sujets ex-ennemis), a été amené à édicter en la matière une réglementation très stricte. En vertu de la loi du 18 juillet 1922 la cession peut avoir lieu de gré à gré ou par adjudication. Dans le premier cas elle doit être autorisée par le Tribunal civil statuant en Chambre du Conseil et il résulte des travaux préparatoires que l'autorisation ne devra pas être accordée en principe lorsque la cession est consentie en faveur d'un étranger. Dans le deuxième cas, le contrôle de l'autorité publique est limité à l'homologation du cahier des charges par le Tribunal civil ; dès lors, il a paru nécessaire d'édicter dans cette hypothèse une mesure d'exclusion générale contre l'étranger. A cet effet, l'article 2, § 9 de la loi dispose : « sera nulle et de nul effet toute adjudication réalisée soit directement, soit par personne interposée, soit par tout autre voie indirecte au profit d'étrangers ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 17 avril 1919. La nullité sera prononcée à la diligence du ministère public ». La disposition de l'article 3 ainsi visée est celle qui n'admet, comme on l'a vu *supra* (p. 238) au bénéfice de la loi que les étrangers en mesure de se prévaloir d'un traité diplomatique. Mais il a été jugé par le Conseil d'Etat que la loi du 18 juillet 1922 ne saurait avoir d'effet rétroactif (7 janvier 1927, Taras Belozerski, *D. II.*, 1927, p. 164).

Quid de la transmission à titre gratuit ? Il y a lieu de n'envisager ici que la transmission par donation ou par legs, la transmis-

sion par succession *ab intestat* rentrant dans l'hypothèse qui sera étudiée *infra* (p. 242) du changement dans la nationalité du titulaire du droit. Il semble bien que ces transmissions doivent être regardées comme illicites ; tout d'abord l'esprit de la loi conduit à cette solution, car les transmissions à titre gratuit ne sauraient bénéficier d'un traitement plus favorable que les transmissions à titre onéreux, celles-ci n'encourant pas, au point de vue de l'intérêt économique de la nation, les mêmes critiques que celles-là ; par ailleurs, il convient de se rappeler en l'occurrence les termes formels de l'article 3 § 4 sur l'exclusion des étrangers.

Quant à l'étranger qui peut invoquer les stipulations d'un traité, ses droits sont définis par le traité lui-même. Il n'y a à l'heure actuelle qu'une catégorie d'étrangers remplissant cette condition ; ce sont les sujets belges, qui bénéficient de l'accord du 9 octobre 1919. Cet accord prévoit, au profit des ressortissants de chacune des hautes parties contractantes un droit à réparation pour les dommages subis sur le territoire de l'autre. Les sociétés sont assimilées aux simples particuliers. Sont exclus du droit à réparation les amendes et peines pécuniaires infligées par l'ennemi, les dommages susceptibles d'être réglés par l'application des lois et règlements en vigueur dans chacun des deux pays et relatifs au logement et au cantonnement, aux prestations militaires et aux réquisitions. Tandis que, dans la législation des deux pays, le remploi reste facultatif, il est rendu obligatoire par la convention, sauf le cas d'impossibilité où l'indemnité doit être employée à la constitution d'un bien ayant une affectation analogue à celle du bien détruit ; cette condition s'impose même aux cessionnaires du droit (Cour de Paris, 24 mai 1924 et 14 février 1925 ; Cass., 16 février 1925). Les dommages relatifs aux titres et valeurs au porteur qui étaient primitivement exclus ont fait l'objet d'un accord additionnel en date du 14 décembre 1923 (promulgué par décret du 14 septembre 1927), en vertu duquel sont réparés les dommages afférents aux titres et valeurs au porteur dans la mesure de la perte subie, le paiement de l'indemnité devant se faire en titre de rentes sur l'Etat.

Une convention du 25 octobre 1924 a institué à Paris une commission franco-belge des conflits chargée de statuer sur les

conflits de juridiction qui peuvent surgir en la matière. Ces conflits se présentent principalement au sujet de la détermination de la législation applicable ; les lois de dommages de guerre sont d'application strictement territoriale, en ce sens que c'est le lieu du dommage qui fixe la compétence ; dans la majorité des cas cette détermination ne saurait soulever de difficultés car il s'agit soit d'immeubles, soit de meubles qui ont une assiette fixe, mais il n'est pas difficile d'imaginer certaines hypothèses où la question est délicate, par exemple, celle de la péniche immatriculée en France, qui, après avoir longtemps navigué sur les cours d'eau français et belges, a été coulée par l'ennemi dans un canal belge. C'est pour résoudre de semblables difficultés qu'a été instituée la commission précitée.

Une dernière question reste à examiner au sujet des dommages de guerre ; celle de l'effet produit par les changements de nationalité sur l'acquisition et l'exercice du droit. Il faut être français pour avoir droit à réparation, il faut même être français au jour où s'est ouvert le droit, comme il résulte de la loi du 17 avril 1919 qui s'est toujours placée dans le présent. Reste à se demander à quelle date le droit doit être réputé s'être ouvert ; on peut hésiter entre la date du dommage et la date de la mise en vigueur de la loi du 17 avril 1919, mais si l'on songe que la loi du 17 avril 1919 n'a pas créé à proprement parler le droit, que celui-ci, qui d'ailleurs avait été déjà reconnu par la loi du 26 décembre 1914, trouve sa source dans le dommage subi, il paraît difficile de contester que c'est à la date du dommage que le droit doit être réputé s'être ouvert. Il semble en résulter logiquement qu'il est nécessaire mais suffisant, pour que le sinistré ait droit à réparation, qu'il ait été français au jour du dommage, quel qu'ait pu être le changement survenu ultérieurement dans sa nationalité. Par conséquent le sinistré qui n'était pas français au jour du dommage n'a pas droit à réparation alors même qu'il acquerrait postérieurement la nationalité française (voir en ce sens Oudinot, *De l'effet produit par les changements de nationalité sur l'acquisition et l'exercice du droit à réparation en matière de dommages de guerre*, Cl., 1924, p. 359). Inversement, il paraît logique de décider que le sinistré qui était français au moment où il a subi le dommage doit conserver son droit à réparation,

nonobstant la circonstance qu'ultérieurement il a perdu la nationalité française. C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat par un arrêt du 9 juillet 1926 « Kalin » (*D. H.*, 1926, p. 536), mais auparavant la jurisprudence civile (Cour d'Amiens, 31 janvier 1923) et la doctrine administrative (Réponse ministérielle aux questions Eccard et Reignier, *Journal Officiel*, 14 février 1923) avait adopté la thèse contraire.

Il convient de souligner tout ce qu'avait de rigoureux cette dernière thèse qui rompait au préjudice de l'étranger l'harmonie juridique de la loi du 17 avril 1919. Cette thèse ne serait à la rigueur défendable que lorsque le changement de nationalité du titulaire du droit dérive d'une transmission à cause de mort : soit un sinistré français qui décède laissant un héritier étranger ; cet héritier succèderait-il aux droits de son ayant cause ? Ce qui fait la difficulté du problème, c'est qu'il met en conflit les deux règles, d'après lesquelles, d'une part, le droit à indemnité n'est pas transmissible à l'étranger, d'autre part, le changement de nationalité du titulaire du droit ne fait pas obstacle à l'exercice du droit. En serrant de près la question, il est aisé de s'apercevoir que c'est le point de vue du changement de nationalité qui doit l'emporter sur le point de vue de transmission ; car la transmission n'est pas volontaire et l'héritier continue la personne du défunt ; c'est en ce sens que s'est prononcée la Commission supérieure par une décision du 30 juin 1924.

Une sorte de rallonge à la législation des dommages de guerre est constituée par la loi du 3 mai 1921 « sur la réparation des dommages occasionnés aux tiers par les accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements industriels privés travaillant pour la défense nationale ». Cette loi renvoie, en ce qui concerne la réparation des dommages corporels, à la loi du 24 juin 1919, en ce qui concerne la réparation des dommages matériels à la loi du 17 avril 1919 ; il en résulte que pour les premiers, l'étranger ne saurait se prévaloir en aucun cas des dispositions de la loi, que pour les seconds il ne saurait s'en prévaloir que s'il peut invoquer les stipulations d'un traité, c'est-à-dire s'il est sujet belge. C'est donc très justement que le Conseil d'Etat a, par un arrêt du 8 mai 1925, « Galantini » (*D. H.*, 1925, III, p. 413) dénié à un étranger le droit de se prévaloir des

dispositions de la loi du 3 mai 1921, pour obtenir réparation d'un accident corporel.

d) *Législations accessoires à celles des dommages de guerre.* — Il est enfin deux autres législations relatives à la réparation des dommages causés par la guerre, encore qu'il ne s'agisse que de dommages indirects ; c'est la législation sur les pertes de loyers subies par les propriétaires d'immeubles urbains comme conséquence des exonérations instituées au profit des locataires par la loi du 9 mars 1918 ; c'est, d'autre part, la législation sur la prolongation des brevets d'invention qui n'ont pu être exploités par suite des événements de guerre.

En ce qui concerne les pertes de loyer, le législateur, estimant que le préjudice causé par les propriétaires dépassait les limites des sacrifices qui peuvent être imposés sans contre-partie aux individus pour le bien commun, a posé le principe d'une réparation pécuniaire partielle. En vertu des articles 29 et 30 de la loi du 9 mars 1918, les bailleurs dont les locataires ont été exonérés en tout ou en partie du paiement de leurs loyers ont droit à une indemnité servie par l'Etat, s'ils ne sont pas assujettis à l'impôt général sur le revenu en raison de la modicité de leur revenu net total annuel ou si, étant assujettis à cet impôt, leur revenu net total annuel, déduction faite de tous abattements et déductions prévus par la loi ne dépasse pas certains chiffres déterminés d'après l'importance de la population ; l'indemnité est égale en principe à 50 % de la perte subie.

Les dispositions législatives qui ont prévu l'exonération des loyers ayant un caractère exorbitant du droit commun, il était naturel que les étrangers fussent mis sur le même pied que les nationaux au regard du droit à indemnité. Telle est en effet la solution qui a été consacrée en grande partie par la législation. En vertu de l'article 62 de la loi du 9 mars 1918 étaient admis au bénéfice de la loi, indépendamment des Français, les Alsaciens-Lorrains et les protégés français, les citoyens, les sujets et les ressortissants des pays alliés, ceux des pays étrangers qui seraient admis à s'en prévaloir par un décret rendu sur la proposition du ministre des Affaires étrangères. Le décret ainsi prévu a été pris le 29 août 1918 ; il a ajouté à la liste des bénéficiaires de la loi deux catégories d'étrangers pour

lesquels il a institué un régime différent : 1° Les citoyens sujets et ressortissants des pays étrangers qui ont ou auront servi sous les drapeaux français ou alliés, les membres de certaines nationalités opprimées énumérées dans un tableau annexé, les citoyens sujets et ressortissants d'Etats neutres ayant appartenu au groupe de l'Entente (ce qui ne peut viser que la Roumanie, et les Etats constitués sur le territoire de l'ancienne Russie), les sujets monégasques sont entièrement assimilés aux Français ; 2° sont admis en outre au bénéfice de la loi « les étrangers n'appartenant pas aux catégories précédentes et ne ressortissant pas aux pays ennemis qui peuvent avoir subi du fait des hostilités une notable diminution de leurs ressources pécuniaires et fournissent à cet effet les justifications prévues par ladite loi ». Une condition supplémentaire est ainsi exigée des étrangers qui ne rentrent pas dans les catégories mentionnées *supra*.

Mais, dans tous les cas, l'étranger n'a droit à l'indemnité que s'il réunit les conditions imposées au Français, notamment s'il justifie qu'il n'est pas assujetti à l'impôt général sur le revenu en raison de la modicité de ses ressources, ou que son revenu n'excède pas certains maxima. Or, en vertu de la loi du 15 juillet 1914, pour être assujetti à l'impôt général sur le revenu, il faut avoir une résidence habituelle en France ; la loi prévoit par ailleurs une double forme d'imposition selon que le contribuable est ou non domicilié en France : dans l'affirmative il est imposable d'après le montant de son revenu net total annuel ; dans la négative, le revenu imposable est fixé forfaitairement à une somme égale à sept fois la valeur locative de sa résidence à moins que les revenus tirés par le contribuable de propriétés, d'exploitation ou de professions sises ou exercées en France, n'atteigne un chiffre plus élevé, auquel cas ce dernier chiffre sert de base à l'impôt. Dès lors, quelle est la situation de l'étranger au regard de l'application de la loi ?

S'il est domicilié en France et si, susceptible en conséquence d'être assujetti à l'impôt général sur le revenu, il n'y est pas assujetti en fait en raison de la modicité de ses ressources, son droit est incontestable.

Par contre, s'il n'a pas de résidence habituelle en France, il

échappe à l'impôt général sur le revenu, mais le motif d'exemption n'étant pas tiré de la modicité de ses ressources, le Conseil d'Etat lui dénie tout droit à indemnité (17 décembre 1920, Gianni, 8 décembre 1922, Caviezer). La solution est d'ailleurs la même pour le Français se trouvant dans le même cas (28 juillet 1927 « Peisson », 26 janvier 1923 « Chamberland », 16 mars 1923 « Vallon »). La question de savoir si un individu a son domicile en France est une question préjudicielle qu'il appartient aux seuls tribunaux judiciaires de trancher (25 janvier 1924, Adam, 12 mars 1924, Delvallez, 4 juin 1924, Harang).

Une troisième hypothèse est plus délicate, c'est celle où le contribuable, tout en ayant son domicile à l'étranger, possède en France, une résidence habituelle et y dispose d'une ou de plusieurs habitations ; dans ce cas il est susceptible d'être assujéti à l'impôt général sur le revenu en vertu de l'article 11 de la loi du 15 juillet 1914. Mais le Conseil d'Etat décide qu'une semblable imposition « ne peut être regardée comme frappant le montant total du revenu net annuel ; que par suite, les bailleurs ne peuvent avoir droit au bénéfice des dispositions de l'article 29 de la loi du 9 mars 1918 s'ils ne sont pas domiciliés en France et si de ce fait ils ne sont pas passibles de l'impôt général sur le revenu que par application dudit article 11 et dans les conditions exceptionnelles prévues par cet article » ; la haute juridiction a statué en ce sens tout d'abord à l'égard de Français par deux arrêts du 25 janvier 1924 (Adam et Schneider) ; elle a fait ensuite l'application de la règle aux étrangers par un arrêt du 10 décembre 1924 (« Willocq »).

La législation sur la prolongation des brevets d'invention, est contenue dans la loi du 8 août 1919. Cette loi paraît faire complètement abstraction de la nationalité des titulaires de brevets, car elle ne renferme aucune disposition spéciale touchant les titulaires étrangers. Ce silence doit être interprété en faveur de l'étranger : la législation en cause tend à la réparation d'un préjudice dérivant directement de l'état de guerre et n'impose aucune charge pécuniaire à l'Etat ; elle peut donc être invoquée par les étrangers, à une exception près touchant les titulaires de nationalité ex-ennemie : par son caractère même de loi tendant à la réparation de dommages se rattachant à la

guerre, la loi ne saurait bénéficier aux individus ressortissants de pays qui ont été les auteurs principaux de ce dommage. C'est ce qu'a déduit très logiquement la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'est traduite par cette formule lapidaire : « Il résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 8 octobre 1919, que cette loi n'est pas applicable aux propriétaires des brevets de nationalité ex-ennemie » (26 nov. 1924, Ludwigg).

CONCLUSION

En somme, le statut de l'étranger au regard du droit public se révèle profondément différent du statut du national. Le régime d'exception auquel est soumis l'étranger est, au demeurant, conforme à l'esprit du droit public qui est essentiellement un droit « d'inégalité », à l'encontre du droit privé qui tend à faire baigner tous les individus dans la même atmosphère égalitaire.

Ce caractère du droit public résulte tout d'abord du pouvoir contraignant de l'Etat ; que ce pouvoir soit fondé, selon la théorie classique, sur les prérogatives de la puissance publique conçue comme une personne souveraine, qu'il soit fondé, selon la théorie récente du professeur Duguit, sur la simple volonté de personnes éminentes, les gouvernants, dans l'un et l'autre cas, la subordination des individus à ceux qui détiennent le pouvoir n'en est pas moins aussi étroite. En outre, parmi les individus soumis au pouvoir étatique, tous ne sont pas investis du même statut juridique ; au point de vue des droits politiques, par exemple, ils peuvent se ranger dans une gradation qui va du citoyen français investi de la plénitude des droits au sujet français des colonies les moins civilisées, en passant par une série d'échelons intermédiaires : mineur français qui a la jouissance, mais non l'exercice des droits, femme française qui a l'exercice de certains droits minimes, sujet français de l'Algérie qui ne jouit que de droits inférieurs à ceux du citoyen. Quoi d'étonnant, dans ces conditions, à ce que l'étranger fasse l'objet d'un régime particulier ?

Toutefois, l'inégalité des nationaux et des étrangers en droit public a une portée infiniment plus vaste qu'en droit privé ; la rigueur avec laquelle les étrangers sont privés des droits politi-

ques suffirait à le démontrer, puisque ces droits sont ceux dont l'exercice conditionne l'élaboration de toutes les règles de droit positif, aussi bien du droit privé que du droit public.

Il n'est pas de conclusion sans un regard tourné vers l'avenir ; aussi, convient-il de se demander quelle sera l'évolution des institutions juridiques en la matière. A la vérité, la question est de celles auxquelles l'incertitude politique du temps présent ne permet pas de donner de réponse bien assurée ; tout au plus est-il permis de tracer quelques perspectives et de hasarder quelques conjectures.

Il importe d'abord de souligner que la question du statut des étrangers est destinée à perdre beaucoup de son intérêt, par suite de la diminution probable du nombre des étrangers résidents. D'une part, l'intensité des courants d'émigration est en train de se ralentir, sous l'influence de la politique restrictive adoptée au cours de ces derniers temps par la plupart des pays d'origine des émigrants ; la position prise par l'Italie sur la question est particulièrement frappante ; citons comme exemple de l'état d'esprit nouveau de l'opinion italienne un article retentissant du journal *l'Impero*, du 3 février 1927, contenant le passage ci-après : « Nous considérons l'émigration comme une véritable calamité nationale, quand elle n'est pas dirigée vers les colonies. C'est un précieux matériel humain, ce sont des lambeaux de chair qui se détachent de la patrie pour refournir en humanité saine et fraîche la Gaule demi-vidée » (Voir à ce sujet, l'article de M. Pairault « La politique italienne d'émigration » dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 déc. 1927).

D'autre part, l'emprise sans cesse croissante du *jus soli* sur les législations modernes et notamment sur la législation française, dont la loi du 10 août 1927 constitue à ce point de vue un monument caractéristique, aura pour effet l'absorption à bref délai dans la communauté nationale de la plupart des étrangers qui sont fixés à demeure sur notre territoire ; l'accélération récente du rythme des naturalisations dans notre pays est significative à cet égard ; c'est ainsi que le nombre de ces mesures est passé de 13.786 en 1926 à 33.514 en 1927. Par là se trouveront résolus de la façon la plus élégante, théoriquement

tout au moins, les multiples problèmes que pose l'établissement des étrangers sur notre sol ; nous disons « théoriquement » car ce serait un leurre que de penser que, par le fait seul qu'ils auront acquis légalement la nationalité française, les étrangers seront assimilés d'emblée à la population autochtone.

Néanmoins, quelle que soit l'action de notre législation, de nombreux étrangers garderont sur notre sol leur nationalité d'origine, soit qu'ils se trouvent simplement de passage dans notre pays, soit que, fixés à demeure parmi nous, ils ne remplissent pas les conditions d'acquisition de la nationalité française. Dans quel sens évoluera leur statut juridique ?

La solution de cette question est liée au sort des deux notions qui ont été mises en lumière au seuil de cette étude, les notions de démocratie et de sûreté de l'Etat. La notion de démocratie, telle que nous la concevons aujourd'hui en Occident, paraît avoir un avenir bien incertain ; les changements politiques les plus récents qui se sont produits en Europe ont donné le jour à des régimes qui s'écarteront considérablement du type de démocratie parlementaire qui a été l'idéal du xix^e siècle ; c'est en Russie une démocratie socialiste, c'est en Italie un régime à base syndicaliste, avec dans les deux cas l'armature d'une dictature très forte. De semblables régimes font un sort très divers à l'étranger : c'est ainsi qu'en Italie, où le mouvement fasciste dérive d'une surexcitation du sentiment national, la situation de l'étranger a été diminuée ; qu'en Russie, l'étranger est admis difficilement sur le territoire, mais qu'une fois admis, il jouit des mêmes droits que le national, à très peu de choses près. Néanmoins si la démocratie en tant que forme politique est peut être appelée à subir un recul, il est vraisemblable que la situation nouvelle faite à l'individu dans les rapports internationaux, telle qu'elle a été étudiée *supra* (p. 3 *bis*), sous l'influence des idées démocratiques, ira se consolidant et se fortifiant ; tout porte à croire, en un mot, que, de plus en plus, l'individu apparaîtra comme « citoyen du monde ».

Quant à la notion de sûreté de l'Etat, son avenir est moins difficile à discerner. L'Etat moderne, quoi qu'en aient dit certains auteurs, n'est nullement mort, ni même mourant ; tout au plus, peut-on dire qu'il tend à se transformer sous l'influence

dominante des facteurs économiques ; aussi, l'Etat de demain, bien loin d'abdiquer ses pouvoirs, paraît devoir être armé d'une puissance considérable sur les individus ; l'expérience des régimes politiques actuels de Russie et d'Italie est à retenir en ce sens. Par suite, la notion de sûreté de l'Etat continuera sans doute à inspirer longtemps encore la législation des étrangers. Mais son action sera vraisemblablement tempérée par le développement toujours plus intense des relations entre les peuples qui exercera fatalement son influence dans le sens égalitaire.

Dès lors, la combinaison de ces perspectives d'avenir avec la tendance assimilatrice de la législation semble devoir aboutir aux conséquences suivantes : En ce qui concerne les conditions d'entrée et de séjour, la distinction s'accentuera entre les étrangers de passage et les étrangers destinés à s'établir, les premiers bénéficiant d'un régime très simple, les autres continuant d'être soumis à un régime de contrôle qui sera même sans doute renforcé ; la vocation des étrangers résidants à l'acquisition de la nationalité française justifiera évidemment cette discrimination.

Les libertés publiques ne seront pas concédées aux étrangers plus largement qu'aujourd'hui ; peut-être même la mesure dans laquelle ils en jouissent actuellement sera-t-elle réduite ; en effet, les exigences de la sûreté de l'Etat resteront toujours aussi impérieuses et, par ailleurs, l'acquisition de la nationalité française ne serait pas encouragée, si l'étranger était placé sur le même pied que le national.

Les droits politiques continueront d'être refusés ou au contraire seront accordés aux étrangers selon que l'évolution politique elle-même se fera dans le sens national ou international.

Quant à la situation de l'étranger vis-à-vis des services publics, il est nécessaire de distinguer entre la collaboration aux services et l'aptitude à en bénéficier. Il est douteux que la collaboration s'étende au delà des limites qu'elle a atteintes aujourd'hui, à moins que l'avènement d'un régime à tendance internationaliste n'ouvre aux étrangers l'accès des fonctions publiques. L'aptitude à bénéficier des services tendra inversement à passer de plus en plus du domaine du fait dans celui du droit ; les étrangers bénéficient en fait très largement des services publics, même de ceux qui comportent les charges les plus lourdes pour

les collectivités publiques, tels que l'assistance ; mais, en droit, l'écart reste considérable entre leur statut et celui des nationaux ; c'est cet écart qui sera comblé peu à peu, sous l'action de la législation nationale et, plus encore, des traités internationaux. L'assimilation complète des étrangers et des nationaux à cet égard pourrait même se faire sans entraîner de lourdes charges pour les finances publiques ; il suffit d'imaginer l'institution de caisses de compensation internationales, analogues à celles qui fonctionnent actuellement à l'intérieur du pays pour l'attribution des allocations familiales. Ces caisses, qui seraient alimentées par des contributions des Etats fixées sur la base de la population globale (un peu comme pour les contributions aux dépenses de la Société des nations), rembourseraient aux Etats qui ont à leur charge une proportion anormale d'étrangers, l'excédent de dépenses qu'ils auraient dû supporter de ce chef par rapport à leur contribution. Elles aboutiraient ainsi à neutraliser les conséquences fâcheuses pour les finances publiques de certains Etats, de l'inégalité de répartition des étrangers entre les diverses nations, de même que les caisses de compensation existantes ont pour effet de neutraliser l'effet de l'emploi des salariés chargés de famille dans le commerce et l'industrie.

Telles sont les directives auxquelles paraît devoir obéir l'évolution du statut juridique de l'étranger dans notre droit public. Nous n'y insisterons pas davantage, car, aussi bien, la matière est de celles auxquelles peut s'appliquer la maxime de Montesquieu : « Il ne s'agit pas de faire lire, mais de faire penser ».

Vu : le Président de la thèse,

L. ROLAND.

Vu : Le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

ADDENDUM

Une nouvelle restriction à la liberté de l'industrie vient d'être édictée pour les étrangers par le décret du 18 février 1928 sur le régime des cinématographes. En vertu de ce texte, nul film ne peut être représenté en public s'il n'a obtenu le visa du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, visa qui n'est accordé que sur avis conforme d'une commission spéciale. Aux termes de l'article 4 § 4 de décret, « tout film étranger soumis au visa doit être présenté dans la version exacte et intégrale où il a été ou est projeté dans son pays d'origine, et avec une reproduction exacte et intégrale du titre et des sous-titres dont une traduction en français doit être fournie. » En outre, l'article 6, définissant les directives auxquelles devra obéir la commission, s'exprime ainsi : « A cet effet, elle prend en considération l'ensemble des intérêts nationaux en jeu et spécialement l'intérêt de la conservation des mœurs et des traditions nationales, ainsi que, s'il s'agit de films étrangers, les facilités d'accession des films français dans les divers pays d'origine. » Cette dernière disposition tend, en somme, à soumettre l'industrie cinématographique à un régime de réciprocité qui, en fait, sera longtemps théorique à raison de l'infériorité tout au moins quantitative de l'industrie française dans ce domaine. D'ailleurs, il semble qu'il faille entendre par « film étranger » tout film réalisé à l'étranger, quelle que soit la nationalité des personnes qui ont concouru à sa création ; cette interprétation est conforme à l'esprit du décret qui s'est préoccupé de barrer l'accès du territoire français aux films qui, destinés premièrement à un public étranger, peuvent ne pas être en harmonie avec les mœurs en usage et les idées communément reçues dans notre pays.

BIBLIOGRAPHIE

1^o OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Alibert.* — Le contrôle juridictionnel de l'Administration, 1925.
Berthélémy. — Traité de droit administratif, 9^e éd., 1920.
Bry. — Cours élémentaire de législation industrielle, 6^e éd., 1921.
Campagnole. — L'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, 3^e éd., 1924.
Clercq (de). — Guide des consulats, 1851.
Delaisi. — Les contradictions du monde moderne, 1925.
Despagnet. — Cours de droit international public, 1894.
— Précis de droit international privé, 1909.
Duguit. — Les transformations du droit public, 1913.
— Traité de droit constitutionnel, 2^e édit.
Esmein. — Eléments de droit international, 7 éd., 1921.
Fauchille. — Traité de droit international public, 8^e éd., du manuel de Bonfils, 1925.
Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public, 10^e éd, 1921.
— Précis de droit constitutionnel, 1923.
Jèze. — Cours de droit public, 1923.
Laferrière. — De la juridiction administrative et des recours contentieux, 2^e éd., 1896.
Le Poittevin. — Dictionnaire des parquets, 5^e éd., 1916.
Morgand. — La loi municipale, 10^e éd.
Niboyet. — Répertoire pratique de droit et de jurisprudence d'Alsace et de Lorraine, 1925.
Pic. — Traité élémentaire de législation industrielle, 4^e éd., 1912.
Picard. — Traité des chemins de fer.
Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 2^e éd., 1902.
Pillet. — Traité de droit international privé, 1925.
Pillet et Niboyet. — Manuel de droit international privé, 1924.
Politis. — Les nouvelles tendances du droit international, 1927.

- Rabany.* — Le recrutement de l'armée, 3^e éd., 1911.
Ripert. — Traité de droit maritime, 2^e éd., 1922-1923.
Surville. — Cours élémentaire de droit international privé, 7^e éd., 1925.
Valéry. — Manuel de droit international privé, 1914.
Weiss. — Traité théorique et pratique de droit international privé, 2^e éd.

2^e OUVRAGES SPÉCIAUX

- Bernard de Jandin.* — Des professions que les étrangers peuvent exercer en France. Thèse Paris, 1899.
Bès de Berc. — De l'expulsion des étrangers. Thèse Paris, 1888.
Charliac. — De l'assistance des étrangers indigents devant les tribunaux. Thèse Paris, 1905.
Copineau et Henriot. — Le séjour des étrangers en France. Commentaire de la loi du 8 août 1893. Thèse Paris, 1895.
Cugnin. — L'expulsion des étrangers. Thèse Nancy, 1912.
Dallier. — La police des étrangers à Paris et dans le département de la Seine. Thèse Paris, 1914.
Delessert. — L'établissement et le séjour des étrangers au point de vue juridique et politique. Lausanne, 1924.
Eveillé. — L'assistance des étrangers. Thèse Paris, 1899.
Garnot. — Condition de l'étranger, sous le droit public français. Thèse Paris, 1885.
Guérard. — L'assistance judiciaire des étrangers en France. Thèse Paris, 1910.
Guitéra. — Le contrat-type pour l'emploi des travailleurs étrangers en France. Thèse, 1924.
Luce. — La situation des travailleurs étrangers en France en ce qui concerne les lois et règlements de police. Thèse, 1924.
Marcel-Rémond. — L'immigration italienne dans le sud-ouest de la France. Thèse Paris, 1928.
Médecin. — Etude sur l'admission des étrangers en France. Thèse Paris, 1909.
Michel. — Le contrôle économique des sociétés et ses rapports avec leur nationalité. Thèse Poitiers, 1923.
Oualid. — L'émigration moderne et les solutions internationales des problèmes de l'émigration (Semaine de conférences sociales, 1924).
Pairault. — L'immigration organisée et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère en France. Thèse Paris, 1926.

Paon. — L'immigration en France. Paris, 1926.

Poimiro. — La légion étrangère et le droit international. Thèse Nancy, 1913.

Rodet. — L'immigration des travailleurs étrangers en France. Thèse Paris, 1924.

Rouard de Card. — La nationalité française, 1893.

— L'assistance judiciaire et les étrangers. Thèse Paris.

Sée. — Le passeport en France. Thèse Paris, 1907.

3^e PÉRIODIQUES

Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye.

Bulletin de la Société internationale d'assistance.

Journal du droit international (Clunet).

Revue de droit international privé et de droit pénal international.

Revue générale de droit international public.

Revue de droit public et de la science politique.

Revue politique et parlementaire.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	I
 CHAPITRE PREMIER. — <i>Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France</i>	
1 ^o Généralités.....	15
2 ^o Régime normal d'entrée et de séjour.....	25
a) Le passeport.....	25
b) La carte d'identité.....	32
3 ^o Régime des étrangers exerçant une profession.....	38
a) Généralités.....	38
b) L'immigration collective.....	39
c) L'immigration individuelle.....	42
d) L'immatriculation.....	48
4 ^o Régimes exceptionnels.....	50
a) Les frontaliers.....	50
b) Régimes de rigueur.....	54
5 ^o Appréciation d'ensemble sur les régimes d'entrée et de séjour.....	56
6 ^o L'expulsion.....	62
a) Généralités.....	62
b) Quelles personnes peuvent être expulsées ?.....	65
c) Causes d'expulsion.....	66
d) Autorités compétentes et procédure.....	68
e) Effets.....	70
f) Sanctions.....	71
g) Voies de recours.....	72
h) Cessation.....	76
i) De lege ferenda.....	80
 CHAPITRE II. — <i>L'étranger et les libertés publiques</i>	
1 ^o Généralités.....	85
2 ^o La liberté d'aller et de revenir.....	88

a) Régime du temps de paix et du temps de guerre.....	88
b) Port de l'uniforme et des décorations.....	93
c) Conduite des véhicules automobiles.....	95
d) Chasse.....	96
e) Inviolabilité du domicile.....	97
3° La liberté de pensée.....	97
a) Liberté de conscience.....	98
b) Liberté de la presse.....	98
c) Liberté d'enseignement.....	100
4° La liberté de l'action.....	104
a) Liberté de réunion.....	104
b) Liberté d'association.....	104
5° La liberté du travail.....	108
a) Généralités.....	108
b) Restrictions inspirées par le souci de la défense nationale (marine marchande, navigation aérienne, pigeons voyageurs).....	110
c) Restrictions inspirées par des considérations de moralité (médecine, pharmacie, débits de boisson, casinos, professions financières).....	116
d) Restrictions inspirées par les idées de nationalisme économique (mises et forces hydrauliques, loi du 11 août 1926).....	123
e) Le principe d'égalité de salaires.....	131
f) Appréciation d'ensemble.....	133
CHAPITRE III. — <i>L'étranger et les droits politiques</i>	136
1° L'exclusion générale de l'étranger.....	136
2° Le droit de pétition.....	140
3° La question de l'entrée en compte des étrangers dans le chiffre de la population qui sert de base à la détermination des circonscriptions électorales.....	140
CHAPITRE IV. — <i>L'étranger et les services publics</i>	145
1° La collaboration aux services publics.....	145
a) La fonction publique.....	146
b) Les modes de collaboration volontaire.....	151
1° La fonction semi-publique.....	151
2° Les concessions de services publics, les marchés de travaux publics et de fournitures.....	158
3° L'aptitude à recevoir en garde des enfants.....	162

1° L'article 123 de la loi du 5 avril 1884 et les associations syndicales.....	163
c) Les modes de collaboration forcée.....	165
d) L'étranger et le service militaire.....	167
1° Généralités.....	167
2° Service exceptionnellement obligatoire.....	168
3° Service facultatif selon une option.....	169
4° Libre admission par faveur.....	171
5° La légion étrangère (historique — justification théorique — organisation — recrutement — avancement).....	175
6° Statut précunaire.....	181
7° Juridiction des conseils de guerre.....	181
8° Le service militaire et la naturalisation.....	182
2° L'aptitude à bénéficier des services publics.....	183
1° Généralités.....	183
2° L'assistance.....	186
a) Les services de l'Assistance publique.....	187
1° Historique.....	187
2° L'assistance médicale.....	191
3° L'assistance aux enfants.....	195
4° L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables..	196
5° L'assistance aux indigents valides.....	198
6° Appréciation d'ensemble.....	199
b) Modes d'assistance indépendants des services de l'Assistance publique.....	202
1° Mariage des indigents.....	202
2° Allocations militaires.....	203
3° Secours de chômage.....	204
4° Secours d'études.....	205
5° L'Assistance judiciaire.....	206
3° Les services d'hygiène.....	213
4° Les services d'enseignement.....	214
a) L'enseignement primaire.....	214
b) Les autres ordres d'enseignement.....	217
5° La prévoyance sociale.....	220
a) Régime général de retraites ouvrières.....	221
b) Régimes spéciaux de retraites (marins, mineurs, cheminots).....	223
c) Les retraites mutualistes.....	227
d) La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse...	227
e) Le régime de l'Alsace et de la Lorraine.....	228

3 ^o L'aptitude à la jouissance privative du domaine public et du domaine privé.....	229
4 ^o L'étranger et la responsabilité de la puissance publique..	231
a) Généralités	231
b) Les pensions de guerre.....	233
c) Les dommages de guerre.....	236
d) Législations accessoires à celles des dommages de guerre.	244
CONCLUSION.....	248
ADDENDUM.....	253
BIBLIOGRAPHIE.....	254

